

Politikk eller ekspertise?

Innføringen av strukturkvoter i kystflåten



Universitetet i Oslo

Samfunnsvitenskapelig fakultet

Masteroppgave ved Senter for teknologi, innovasjon og kultur (TIK)

Mette Brest Jonassen

Vår 2010

Antall ord: 30.009

FORORD

Selv om jeg valgte en interessant problemstilling og et spennende fagfelt, så har ikke denne masteroppgaven gjort seg selv – og det er derfor flere jeg skylder en takk for at denne oppgaven har kommet i havn.

Olav Wicken og Göran Sundqvist som hjalp meg i gang, og som tvang meg til å tenke helt i begynnelsen når ting var i overkant uklart.

Min veileder, Kristin Asdal, for uvurderlig hjelp med gode råd og kritiske spørsmål – spesielt i den noe hektiske innspurten.

Tina og resten av gjengen på lesesalen i 5. etasje. Uten dere hadde ikke prosessen vært den samme!

Å være sammen med en masterstudent i innspurtsfasen er visstnok som å være singel og blakk – uten å være noen av delene. Trond – hundre takk for teknisk bistand, krisehjelp, peptalks, og for en tålmodighet litt over gjennomsnittet. Betaling kommer i knapper og smil.

SAMMENDRAG

I denne masteroppgaven har jeg undersøkt bruken av ekspertise i fiskeripolitiske avgjørelser, gjennom et casestudie av en konkret sak – innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten. Oppgaven er skrevet innenfor STS-tradisjonen, og er således et bidrag til debatten om hvilken rolle ekspertene spiller i samfunnet generelt, og i kontroverser spesielt. Innføringen av strukturkvoter markerte et skille i norsk fiskeriforvaltning, der kvotehandel både ble sanksjonert av myndighetene – gitt at en rekke kriterier for handel var oppfylt – og samtidig også ble et fiskeripolitisk virkemiddel.

Gjennom å analysere høringsuttalelsene i forbindelse med høringen av Fiskeridepartementets forslag, samt den ferdige stortingsmeldingen (nr. 20, 2002-2003), har jeg undersøkt hvem som ble regnet som ekspertise i denne saken, hvem som ble hørt, og på hvilket grunnlag denne beslutningen ble tatt. Fiskerens rolle er også tema for denne oppgaven, på bakgrunn av at det har blitt hevdet at fiskeren gradvis har mistet sin status som ekspert på fiskerispørsmål, til fordel for andre ekspertisetyper som havforskere og økonomer.

Analysen viser at Fiskeridepartementet ikke eksplisitt favoriserer en bestemt type ekspertise over de andre, men at de gjennom måten de argumenterer på fremmer et ressursøkonomisk verdisyn, der det eneste mulige utfallet av et uregulert fiske er allmenningens tragedie. Analysen antyder også at en annen viktig faktor for hvem som ble hørt under høringsrunden er størrelse, der de største av høringsinstansene oftest blir hørt. Gjennom å marginalisere høringsinstanser som innehar et annet verdisyn enn det Fiskeridepartementet selv handler etter, omformer Fiskeridepartementet selve saken på en måte som gjør forslagene de fremmer til det eneste mulige alternativet for handling.

INNHold

FORORD.....	II
SAMMENDRAG	IV
INNHold.....	VI
ORDFORKLARING OG FORKORTELSER.....	VIII
1. INNLEDNING: OM EKSPERTER OG FISKERI	1
1.1 Problemstilling og fagfelt	2
1.1.1 Problemstillingen.....	2
1.1.2 Fagfeltet.....	3
1.2 Om ekspertise	5
1.2.1 Ekspertisetyper.....	7
1.2.2 Fiskere: fagfolk eller lekfolk.....	9
1.3 Metode	11
1.3.1 Om offisielle dokumenter	11
1.3.2 Casestudiet.....	12
1.4 Oppgavens struktur	13
2. KVOTER OG STRUKTURPOLITIKK: BAKGRUNNEN FOR INNFØRINGEN AV STRUKTURKVOTER.....	14
2.1 Bakgrunn	14
2.1.1 Kvoter.....	14
2.1.2 Omsettelige kvoter	15
2.1.3 Målene med, og konsekvensene av, norsk fiskeriforvaltning.....	16
2.2 Strukturkvotedebatten.....	17
2.2.1 Strukturering	17
2.2.2 Strukturkvoter.....	18
2.3 Stortingsmeldingen – omsettelige kvoter satt i system	18
3. HØRINGEN: OM HØRINGSINSTANSENE OG DERES UTTALELSER OG EKSPERTISE	20
3.1 Første slag – om da strukturkvoter ikke ble innført	20
3.2 Andre slag – omsettbare kvoter på ny høring.....	21
3.2.1 Høringsforslag om spesielle kvoteordninger – driftsordninger	22
3.2.2 Høringsforslag om spesielle kvoteordninger – strukturkvoteordning	23
3.2.3 Høringsforslag om opprettelse av strukturfond	26

3.3 Høringsinstansene og deres uttalelser	27
3.3.1 Offentlige etater	29
3.3.2 Fylkeskommuner og øvrige instanser	32
3.3.3 Næringsorganisasjoner	38
3.3.4 Miljøorganisasjonene	43
 4. FRA HØRING TIL MELDING: OM HVORDAN HØRINGEN BIDRO TIL Å FORME MELDINGEN	 50
4.1 Høringen som politisk verktøy	50
4.2 Rettighetsbasert fiske og allmenningens tragedie – Fiskeridepartementets perspektiv	50
4.3 En melding blir til	53
4.3.1 Saksgangen.....	53
4.2.2 Hva skjedde fra høring til melding?	54
4.4 De reviderte forslagene - Stortingsmeldingen.....	58
4.4.1 Revidert forslag til driftsordning	59
4.4.2 Revidert forslag til strukturkvoteordning	59
4.4.3 Revidert Forslag til strukturfondsordning	60
4.5 Hvordan Fiskeridepartementet argumenterer, og hvordan dette henger sammen med hva høringsinstansene mente	63
4.5.1 Driftsordningen.....	64
4.5.2 Strukturkvoteordningen	65
4.1.3 Strukturfondsordningen	67
4.6 Ekspertise som forklaring	67
4.7 Makt og størrelse som forklaring: et flertall er ikke nødvendigvis et flertall	70
4.8 Høringen som politisk verktøy – legitimering av ønsket politikk?	73
4.9 Hva med fiskeren da – hadde Petter Holm rett?	73
 5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	 75
5.1 Størrelse eller ekspertise – marginaliserte høringsinstanser	75
5.2 Omsettelige kvoter – et fiskeripolitisk virkemiddel	78
5.3 Fiskeren som rasjonell kvoteholder	78
5.4 Konklusjon	79
5.5 Forslag til videre forskning.....	79
 6. KILDER	 80

ORDFORKLARING OG FORKORTELSER¹

Individual Transferable Quota (ITQ) – individuelle overførbare kvoter, kvoter det er mulig å omsette. Se omsettelige kvoter.

Individual Vessel Quota (IVQ) – individuelle fartøykvoter, kvoter som følger fartøyet og ikke for eksempel skipper eller eier. Kan dermed kun omsettes sammen med fartøyet, dersom betingelsene ligger til rette for det.

Kystflåten – i hovedsak fartøy under 28 meter.

Omsettelige kvoter – at kvoter kan kjøpes og selges mellom private parter.

Total Allowable Catches (TAC) – det kvantum som alle fiskefartøy, inkludert utenlandske, totalt sett har anledning til å fiske av et visst fiskeslag.

Strukturkvoter – den norske formen for omsettelige kvoter, en moderert form for ITQ.

¹ Deler av dette avsnittet er basert på Fiskeridepartementets ordforklaringer i Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 8-9

1. INNLEDNING: OM EKSPERTER OG FISKERI

Når valg og beslutninger skal tas, eller en jobb eller oppgave skal utføres, vil det ikke være uvanlig at man ikke selv sitter inne med alle fakta som trengs for å vurdere situasjonen – det er da naturlig å søke råd. Avhengig av situasjonen søker man kanskje hjelp hos generasjonen over eller under, naboen og kolleger. Man kan også ty til internett og bøker, tv-programmer eller magasiner. De fleste som gir råd i hverdagen kalles sjelden eksperter, bestemødre blir ikke ”barne-eksperter” selv om de gir råd om barnestell, og naboen blir ikke ”trefellingsekspert”, selv om han gir deg noen hint om hvordan du får ned den bjørka du mente å fjerne. Og fiskere blir ikke ”fiskeri-eksperter”, selv om de lærer videre kunsten å fiske til generasjonen under. Eller?

Bruken av eksperter er eskalerende, og mange avgjørelser som tas blir begrunnet i råd fra eksperter. Men hva er egentlig eksperter? Ekspert er ikke en beskyttet tittel i Norge, og dette fører til at det ikke er uvanlig å se media benytte titler som ”jus-ekspert”, ”jordskjelvsekspert” eller ”sjakk-ekspert” i forbindelse med nyhetsoppslag. Det er vanskelig for utenforstående å vite hva det er som gjør akkurat denne vedkommende til ekspert. I noen tilfeller kan uttrykket ’ekspert’ være en betegnelse på noen som allerede innehar en annen mer eller mindre relevant tittel på området. En jus-ekspert kan for eksempel være utdannet jurist, og en jordskjelvsekspert kan være en geolog med spesialkunnskap om akkurat jordskjelv. Den noe mer tvilsomme tittelen sjakk-ekspert skjuler kanskje en tidligere verdensmester i sjakk.

’Ekspert’ defineres av Store Norske Leksikon (udatert, 2) som en ”spesielt dyktig eller sakkyndig person”. ’Ekspertise’ beskrives som ”sakkunnskap, sakkyndig skjønn”. Så i utgangspunktet beskriver begrepene noen som er dyktige eller kunnskapsrike på et bestemt felt eller tema. Å oppsøke råd fra noen som er spesielt kunnskapsrike om et aktuelt tema er ikke bare noe man gjør i hverdagen, det er også nå man kan gjøre i jobbsammenheng – og lovgiverne er intet unntak. Når regjeringen skal foreslå noe for Stortinget setter de ofte først ned komiteer som skal utrede saken. De benytter seg da av personer som innehar spesiell kunnskap om saken, til å få kartlagt omstendigheter som trengs å avklares slik at man kan fremme et konkret forslag. Slike forslag sendes dermed gjerne ut på høring til aktuelle

instanser, slik at både de om blir berørt av saken, samt de som har kunnskap om saken får anledning til å uttale seg, og muligens også bli hørt – før et forslag presenteres for Stortinget for eksempel som en Melding til Stortinget (tidligere Stortingsmelding), eller en proposisjon.

Samtidig er det slik at politiske avgjørelser også kan preges av andre ting, som for eksempel politiske prioriteringer. Heller ikke politiske aktører er verdinøytrale, og de påvirkes blant annet av sin egen bakgrunn og partitilhørighet. Politiske prioriteringer kan komme i konflikt med ekspertvurderinger, og med hverandre. Det kan for eksempel være utfordrende å kombinere distriktpolitiske mål med samfunnsøkonomiske mål.

Det er både demokratisk og riktig at regjeringen henter inn forslag og hjelp fra utenforstående som kan mye om det aktuelle temaet, men hvordan avgjøres det hvem som er eksperter på de enkelte fagfeltene, og hvem som får lov til å uttale seg, og ikke minst – hvem som blir hørt? Og hvordan forholder ekspertenes vurderinger seg til vedtatte politiske mål eller ønsker. Disse spørsmålene gjør seg også gjeldende innenfor fiskeriforvaltningen, og det er det jeg ønsker å belyse i denne oppgaven.

1.1 PROBLEMSTILLING OG FAGFELT

1.1.1 PROBLEMSTILLINGEN

For å undersøke hvordan og på hvilket grunnlag avgjørelser tas i fiskeriforvaltningen, vil jeg ta for meg en av de mange debattene som har preget norsk fiskeriforvaltning de senere år, den såkalte struktureringsdebatten, eller mer konkret – strukturkvotedebatten. Denne omhandler innføringen av omsettbare kvoter i kystflåten, og er del av en større debatt om hvordan norsk fiskeriforvaltning skal se ut. For å finne ut av hvilken rolle eksperter og politiske prioriteringer har spilt i denne saken, skal jeg analysere Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*, med tanke på hvem som uttalte seg i forbindelse med høringen i forkant av meldingen, og hvilke konsekvenser uttalelsene fikk for den ferdige meldingen som ble presentert for – og vedtatt av – Stortinget til slutt. Det var nettopp med denne meldingen at strukturkvoter ble innført i den norske kystflåten. Følgende problemstilling ligger til grunn for oppgaven:

Hvilke prioriteringer og hensyn lå til grunn for innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten i 2003, og på hvilket grunnlag ble denne avgjørelsen tatt?

Som en del av denne problemstillingen ligger spørsmålet om det var ekspertvurderinger eller politiske prioriteringer som veide tyngst, samt også hvilken rolle fiskeren spiller i denne sammenhengen. Jeg vil undersøke om fiskerne blir betraktet som eksperter, eller om de får innflytelse på annet vis – som for eksempel som lekfolk eller som berørte (*stakeholders*). Eller om de kanskje ikke får innflytelse i det hele tatt, på beslutninger og vurderinger de i siste instans blir berørt av?

Denne oppgaven søker å belyse på hvilket grunnlag myndighetene fatter fiskeripolitiske beslutninger. Er det nøytrale vurderinger, basert på råd fra ekspertene, er det politiske prioritering som ligger til grunn – eller er det en kombinasjon? Er det slik at ekspertene styrer politikken, eller brukes ekspertisen til å legitimere politiske avgjørelser? Sentralt i denne oppgaven står ekspertene og deres rolle i politikken. Jeg ønsker å belyse hvilken ekspertisetype som teller når det er snakk om fiskeriene og fiskeripolitiske avgjørelser, og på hvilken måte denne vurderingen legitimeres.

1.1.2 FAGFELTET

Bruken av ekspertise er sentralt i fagfeltet STS (*science and technology studies* – vitenskap og teknologistudier), det samme er også forholdet mellom ekspertise og politikk. Med utgangspunkt i dette fagfeltet vil jeg diskutere bruken av ekspertise i fiskeripolitiske spørsmål. Hvem er eksperter på fiskeri? Det er for eksempel rimelig å anta at selv om det i stor grad er havforskere som bidrar når kvotene skal settes, er det ganske sikkert ikke denne typen ekspertise man benytter når man argumenterer for mer effektive fiskefartøy.

Dorothy Nelkin skrev allerede i 1975 om hvilken rolle ekspertene spiller for politiske avgjørelser, og om hvordan "[p]olicy makers find that it is efficient and comfortable to define decisions as technical rather than political" (Nelkin, 1975: 36). Nelkin mener videre at grunnen til at ekspertene har den autoriteten de har, er at de er antatt å gjøre sine tolkninger og analyser basert på en rasjonell og objektiv tankegang. Derfor er det ifølge Nelkin (1975: 36) slik at bruken av eksperter er en måte å avpolitisere betente spørsmål på. På denne måten kan

politiske aktører skjule seg bak ekspertråd, og hevde at avgjørelser er basert på nøytral fakta – i stedet for ideologier eller rene politiske prioriteringer og ønsket politikk. Nelkin hevder at selv om ekspertene er tillagt en rolle som nøytral vitenskapsformidler, blir også de farget av kontroversene de tar del i – og at også eksperter vil dermed kunne polariseres i en debatt.

Andre innenfor samme fagfelt har vært opptatt av hvordan tekniske innretninger, det Kristin Asdal (2008b) har kalt politiske teknologier, er en forutsetning for demokratiet – og høringen er en av disse innretningene. Høringen kan være et politisk instrument – et verktøy – som flytter avgjørelser nærmere de berørte, ettersom de gjennom høringsuttalelser får muligheten til å uttale seg og bli hørt. På denne måten kan både de som engasjerer seg i saken, samt måten saken formuleres på i de offisielle dokumentene, bidra til å forme eller omforme en sak.

Flere forskere innenfor STS-feltet har fokusert på fiskeriproblematikk. Jahn Petter Johnsen (2005) skriver i sin artikkel ”The evolution of the ‘harvest machinery’: why capture capacity has continued to expand in Norwegian Fisheries” om hvordan fangstkapasiteten i den Nordatlantiske flåte har fortsatt å øke, på tross av fokuset på å minske denne kapasiteten. Petter Holm og Kåre Nølle Nielsen (2007) tar for seg hvordan individuelt overførbare kvoter har blitt konstruert, i artikkelen ”Framing fish, making markets: the construction of Individual Transferable Quotas (ITQs)”. Bjørn Hersoug, Petter Holm og Stein Arne Rånes (2000) skrev før Stortingsmelding 20 (2002-2003) om hvordan individuelle fartøyskvoter i norsk sammenheng bare manglet t-en (transferable) før de var ITQs, og at det bare var et spørsmål om tid før også denne kom på plass, om man fulgte et path dependency-perspektiv.

Petter Holm (2001) har skrevet en doktorgradsavhandling kalt *The Invisible Revolution*, der han beskriver den usynlige revolusjonen som han mener har funnet sted i norsk fiskeindustri. Det han i hovedsak har sett på i denne avhandlingen er det han kaller ”introduksjonen og institusjonaliseringen av forvaltning av fiskeressursene” (Holm, 2001: 4 [min oversettelse]). Han peker på en litt stille utvikling over i hovedsak de siste to tiårene, der endringer i hvordan man oppfatter fiskeressursene og utnyttelsen av dem har funnet sted uten den helt store debatten. Holm (2001) mener at oppfatningen av ekspertise har endret seg innen fiskeindustrien de seneste årene, i takt med andre endringer på områder som lovgivning, mål og teknologi. Gjennom mange år har fiskeripolitikk gått fra å handle mest om fiskerne selv og deres livsform – kystbosettingen, sysselsetting og distriktspolitikk – til å handle mer om hvordan vi gjør flåten mest mulig effektiv og lønnsom samtidig med at vi

forvalter fiskeriressursene best mulig. I takt med disse endringene har også hva man oppfatter som ekspertise endret seg. Ifølge Holm er det:

[n]o longer [...] the knowledge that enables the fishers to carry out the practice of fishing – handling vessels and gear, finding and catching fish – regarded as expertise. [...] After the breakthrough of fisheries resource management, the fish expert is unequivocally a scientist, usually a natural scientist trained in fisheries biology and oceanography. It is no longer the practical knowledge of how to find and catch fish that equals expertise, but the command of scientifically certified methods and modes designed for measuring and predicting the size of fish stocks.

Holm, 2001: 11

Dersom fiskerens rolle har endret seg, slik som Petter Holm mener, på hvilken måte har denne prosessen funnet sted? Og fortsetter den å finne sted? Hvilken status innehar fiskeren i forbindelse med fiskeripolitiske spørsmål – ekspert, lekmann, eller berørt part? Eller kanskje en kombinasjon. I forbindelse med at jeg i denne oppgaven undersøker hvilken ekspertise som er gjeldende når det kommer til fiskeripolitiske avgjørelser, vil jeg også gå inn på fiskerens rolle. Kan den endrede rollen Holm beskriver ses også i andre og senere politiske prosesser – som i stortingsmeldingen jeg analyserer i denne oppgaven?

1.2 OM EKSPERTISE

Ekspertise er en grunnleggende del av demokratiet, samtidig som den kan representere et problem, dersom bruken av eksperter gjør at alminnelige borgere – lekfolk – blir satt helt til side i beslutningsprosesser. En fortrengning av alminnelige borgere i beslutningsprosesser kan være et demokratisk problem, dersom folkestyre erstattes til fordel for fagstyre. Ekspertene har en sentral rolle i beslutningstaking, men bidrar også til å skape sakene som ender opp som kontroversielle – ved at disse ofte bunner i ny kunnskap og forskning. Nelkin (1975: 35-6) peker på ekspertenes dobbelte rolle: på den ene siden er de og deres kunnskap uunnværlige, på samme tid som de er både foraktet og fryktet. Ofte blir ekspertenes kunnskap betraktet som en kilde til makt.

Nelkin (1975) viser med to eksempler hvordan ekspertise blir politisert, når begge sidene i en konflikt begge benytter ekspertise til å argumentere for sin sak. Den ene er en konflikt rundt etableringen av et nytt kraftverk, der motstanderne fryktet forurensning og

ødeleggelse av en nærliggende dam. Selv om firmaet bak planen hadde armert seg med forskningsresultater som påsto at det var ingen fare for at den omtalte dammen ville ta skade av utslippene fra det planlagte verket – endte saken med at motstanderne vant frem – ved hjelp av ekspertene de hadde engasjert. Det andre eksempelet dreier seg om en foreslått ny rullebane, ved en av flyplassene i Boston. Også her benyttet både motstandere og forkjempere seg av eksperter for å argumentere for sin sak, og også denne saken endte med at planene ble skrinlagt. Nelkin påpeker at disse to sakene er forskjellige, hovedsakelig på grunn av forskjellene mellom motstanderne. I det første tilfellet var det en bydel hvis beboere tilhørte middelklassen, og der mange var forskere fra et universitet i området. I den andre saken var motstanderne hovedsakelig fra arbeiderklassen, i tillegg til myndigheten – og førstnevnte gruppe måtte dermed stole på at myndighetene bidro med ekspertise (Nelkin, 1975: 42).

En annen ulikhet mellom de to sakene var typen ekspertise som ble brukt. I tilfellet med kraftverket stod striden hovedsakelig om de miljømessige aspektene ved prosjektet, og ekspertisen var hovedsakelig forskere og ingeniører. Striden om den nye rullebanen handlet mest om hvorvidt behovet for en slik rullebane eksisterte, eller kom til å eksistere i fremtiden, slik forkjemperne hevdet – eller om en slik rullebane var unødvendig. I denne saken bestod ekspertisen av økonomer og advokater, i tillegg til ingeniører (Nelkin, 1975: 42).

Nelkins eksempler viser hvordan ekspertise er med på å forme debatter og kontroverser, og dermed også står sentralt i utforming av politikk. Ekspertenes potensielle dobbeltrolle – både som rådgiver i politikkutforming, men også som medvirkende til å skape saken – gjør at ekspertene kan bidra til å nøytralisere viktige saker og verdispørsmål. Det er derfor viktig å ha kunnskap om hvordan ekspertene faktisk blir brukt i politikken. Hvem regnes som eksperter, hvordan bidrar ekspertene til å forme selve saken, og på hvilken måte trekkes også lekfolk – som for eksempel fiskere og deres organisasjoner – inn som en form for ekspertise? Og hvem bestemmer hvem som blir hørt, og på hvilket grunnlag? Er det kanskje slik at ekspertens rolle er overvurdert, eller kan det være tvert om? Dette er problemstillinger jeg skal undersøke i denne oppgaven, i tilknytning til innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten.

1.2.1 EKSPERTISETYPER

Forskjellige typer eksperter virker på forskjellige områder og fagfelt, og noen ganger krysses disse. En type ekspertise som gjerne kommer opp i forbindelse med fiskeriforvaltning er havforskerne. Havforskerne er blant de som bidrar til grunnlaget man setter totalkvoten på, samt med anbefalinger i forhold til forvaltning av havressursene. I Norge er det Havforskningsinstituttet som er den største autoriteten på feltet. Instituttet har 700 ansatte, og deres hovedansvar er å ”forske for å kunne gi råd til det offentlige om akvakultur og om økosystemene i Barentshavet, Norskehavet, Nordsjøen og den norske kystsonen” (Havforskningsinstituttet, udatert). Halvparten av instituttets virksomhet er finansiert av Fiskeri- og Kystdepartementet. Havforskere er som navnet tilsier, forskere. Havforskningsinstituttet driver med innsamling av data og forskning på blant annet miljø, forurensning og økosystemer – og gir råd til myndighetene og andre. Som en forskningsinstitusjon gir Havforskningsinstituttet råd basert på den forskning de foretar, men også på bakgrunn av et bestemt verdisyn. Dette kalles ”økosystembasert”, eller ”økosystemtilnærming”, og baserer seg på at havressursene skal forvaltes på en måte som balanserer næringsinteresser med en bærekraftig forvaltning (Havforskningsinstituttet, 2005).

Generelt er den økonomiske ekspertisetypen relevant for denne saken. Innenfor dette feltet er det flere typer ekspertise. De som umiddelbart står frem som relevante i denne sammenhengen er samfunnsøkonomene og bedriftsøkonomene. Samfunnsøkonomi er studiet av hvordan

knappe ressurser, som naturressurser, arbeidskraft, teknologi og produksjonsutstyr, blir brukt på ulike vis for å tilfredsstille menneskelige behov gjennom produksjon av varer og tjenester ... Faget ser også på hvordan ressurser blir og bør bli fordelt mellom grupper og individer, og hvordan myndighetene påvirker og bør påvirke produksjon, forbruk og fordeling.

Studier i Samfunnsøkonomi, 2008

Samfunnsøkonomifaget skal ikke være normativt, men bidra til å finne ut hvilke virkemidler som fremmer hvilke mål. Kort sagt er det slik at samfunnsøkonomer kan noe om hvordan vi skal fordele de ressursene vi har. Dermed er samfunnsøkonomen aktuell som ekspertise når det handler om hvordan vi skal forvalte fiskerressursene våre på best mulig måte, slik at vi får best mulig nytte av dem. En retning innen samfunnsøkonomien er ressursøkonomi. Denne retningen har spesielt å gjøre med fordeling og omfordeling av

ressurser, effektivitet, og markedets rolle for å oppnå effektiv fordeling av ressursene. Ressursøkonomer har gjerne sett eiendomsrettigheter som en av forutsetningene for at markedet skal kunne bidra til effektiv tildeling av ressurser (Holm og Nielsen, 2007: 175, se også Perman et al., 2003: 10).

Bedriftsøkonomen har på sin side mer å gjøre med ”den økonomiske virksomhet sett fra en bedrifts synspunkt og i særlig grad den økonomiske virksomhet som foregår innen bedriftens egen ramme” (Store Norske Leksikon 3, udatert). I fiskerikontekst vil bedriftsøkonomen fokusere på hva som er best for det enkelte fartøy, og driften av dette. Bedriftsøkonomisk ekspertise kan dermed komme i konflikt med for eksempel samfunnsøkonomisk ekspertise – ettersom det som er best for den enkelte reder, ikke nødvendigvis er best for for eksempel resten av lokalsamfunnet.

Et begrep som ofte brukes er *lay knowledge*, eller lekfolkskunnskap. Dette er betegnelsen på en type kunnskap som besittes av ”vanlige folk”, og som dermed ikke er knyttet til en bestemt bakgrunn, kunnskapsfelt eller utdanning. Såkalte lekfolkskonferanser har blitt avholdt sporadisk innen forskjellige temaer, med det øyemål å få innsikt i hva mennesker utenfor kretsen av eksperter mener om som regel kontroversielle temaer – som for eksempel genmodifisert mat. Her samler man til dels tilfeldige deltakere, gir de en innføring i emnet som skal diskuteres, og får til slutt produsert en rapport basert på det som kommer frem i løpet av konferansen (se for eksempel Teknologirådet, 2005 eller Fischer, 2009: 93-97 for konsensuskonferanse).

I forbindelse med fiskeriforvaltning er det også et spørsmål om fiskerne er lekfolk, eller om de faktisk er eksperter i denne konteksten. Et eksempel på en studie innen feltet av betydningen av lekfolks ekspertise, er Brian Wynnes (1992) studie av sauefarmerne i Lake District etter Tsjernobyl-ulykken. Brian Wynne omtaler de berørte sauefarmerne som lekfolk, og mente at de likevel satt på verdifull kunnskap om sauefarming, som myndighetenes eksperter ikke gjorde. Så dersom fiskerne viser seg å være lekfolk, og ikke eksperter, er det dermed spørsmålet om de besitter verdifull kunnskap likevel. På den andre siden kan Wynnes karakterisering av sauefarmerne som lekfolk diskuteres - er man virkelig lekmann om man uttaler seg om ting som vedrører ens arbeide? Denne diskusjonen kommer jeg kort tilbake til under neste punkt.

1.2.2 FISKERE: FAGFOLK ELLER LEKFOLK

Fiskerne har tradisjonelt vært fiskeriekspert. Det var de som visste når og hvor fisken stod, om det var lite eller mye fisk en sesong, og hvordan de skulle ta fisken. Fiskerne var med andre ord fagfolk. Ettersom man nå har kommet lengre med tanke på å måle tilstanden til fiskebestanden før man tar den opp av havet, har havforskerne tatt over en stor del av fiskerens tidligere rolle som ekspert. Andre eksperter som når gjør seg gjeldende på feltet inkluderer samfunnsøkonomer, økonomer, miljøeksperter, og også politikere.

Det er ikke gitt at ekspertenes bedømminger alltid vil være riktige og, som Collins og Evans (2007: 2) påpeker, det skjer stadig at ekspertene tar feil. Det er ifølge Collins og Evans (2007: 2-3) to forskjellige måter å se spørsmålet om hvordan man blir ekspert på. De skiller mellom relasjonell og reel/substansiell ekspertise. Den relasjonelle ekspertisen kommer som et resultat av ekspertens relasjoner med andre. Motsatsen til dette er at noen grupper innehar ekspertkunnskap, og at det er en sosial prosess som gjør at enkelte sosialiseres inn i en ekspertgruppe. Er de først inne i denne ekspertgruppen kan de erverve faktiske ekspertkunnskaper gjennom sitt medlemskap i denne gruppen, de kan også gå glipp av kunnskap om de oppholder seg utenfor gruppen over tid. Denne måten å tenke på fører til at en kan besitte ekspertkunnskaper, uavhengig av om noen tror en gjør det eller ikke. Som et eksempel på dette bruker Collins og Evans (2007: 2-3) franskkunnskap i England og Frankrike. I England kan en som snakker flytende fransk være en ekspert, og kanskje ta seg betalt for å oversette eller tolke, mens en som snakker flytende fransk i Frankrike ikke kan kalle seg franskekspert. Hadde han derimot snakket flytende engelsk i fransk sammenheng, kunne han kanskje ha kalt seg ekspert. Ekspertise kan slikt sett være situasjonsbetinget.

Tilbake til Bryan Wynne. Wynne (1992) har skrevet om lekfolk, og deres evne til å oppfatte risiko – og spesielt hvordan lekfolk oppfatter risiko når den blir formidlet av eksperter. Eller, med andre ord, hvordan er vanlige folks oppfattelse av vitenskapen. Er såkalte lekfolk i stand til å behandle viten på samme måte som eksperter, og mer viktig, hvem er egentlig lekfolk? Wynne (1992) tar utgangspunkt i et område i Nord-England som ble rammet av radioaktivt nedfall etter Tsjernobyl-ulykken. I dette området drev man i utstrakt skala med sauehold, og det radioaktive nedfallet over området førte til restriksjoner på omsetting av disse sauene. Hele næringen baserte seg på at lammene som ble født på våren, ble slaktet på høsten – ettersom området ikke har nok beite til å fø sauene lengre. I etterkant av ulykken fikk bøndene utstrakt ekspertinformasjon fra forskere og myndigheter, som i

ettertid viste seg å være basert på feilantakelser, som igjen førte til feilvurderinger i forhold til hvilke tiltak som burde iverksettes med tanke på å få tilbake omsetteligheten av sauene. Wynne hevder i den forbindelse at hvorvidt lekfolk lytter til ekspertråd er avhengig av situasjonen rundt, som sosiale relasjoner, nettverk og identiteter. Tillitt og troverdighet er dermed ikke en enkeltstående årsak til hvordan kunnskap og ekspertise oppfattes av lekfolk, men fungerer i samband med de andre nevnte faktorene (Wynne 1992: 282). I denne saken viste det seg at sauefarmerne hadde aktuell kunnskap som ekspertene ikke hadde, og som ikke ble lyttet til, noe som kan føre til mistillit mot ekspertisen.

Likhetene mellom Wynnes sauefarmere og dagens fiskere er ved første øyekast flere. De er begge yrkesgrupper som er avhengige av sesonger og tilgang på naturressurser. De er også avhengig av at potensielle kjøpere stoler på kvaliteten på produktet de leverer, og informasjon gitt av myndighetene spiller dermed en stor rolle. Sauefarmerne besitter kunnskap om hvordan, hvor og når sauene beiter. De besitter dermed en form for kunnskap som hovedsakelig er taus, eller gjerne oppnådd gjennom erfaring – en kunnskap ekspertene vanskelig har tilgang til, med mindre de har den samme bakgrunnen selv. Og det viste seg at ekspertene myndighetene brukte i tiden etter Tsjernobyl-ulykken ikke hadde riktig bakgrunn til å kjenne igjen de tiltakene som burde iverksettes for å få tilbake omsetteligheten på lammekjøttet som ble produsert i regionen.

Også fiskerne besitter en kunnskap som man ikke helt enkelt kan lese seg til. I mange små samfunn langs Norges kyst har man vært fiskere i generasjoner, og sønn har lært av far. Kunnskap om hvor fisken ferdes, og hvordan man finner og fanger den, har vært særdeles verdifull kunnskap for de som hadde levebrødet sitt til havs. I dag er mye av denne oppgaven ivaretatt av forskjellige innretninger som ved hjelp av ny teknologi forteller mye om hvor fisken er, og hvor dypt den står. Like fullt er fiskere en del av en yrkesgruppe der en egen type livsstil følger med, med lange arbeidsdager og sesongarbeid. Tradisjonelt sett har mange fiskere begynt i relativ ung alder, og det er ingen egen yrkesutdanning for fiskere – det meste er med andre ord lært gjennom arbeid.

Fiskere og sauefarmere har dermed en del fellestrekk som yrkesgrupper, og de besitter til en viss grad nokså lik kunnskapstype, selv om det er innefor forskjellige fagfelt. Wynne omtaler sauefarmerne som lekfolk, betyr dette at fiskere også er lekfolk? Eller kan det argumenteres for at verken sauefarmere eller fiskere er lekfolk? 'Lekfolk', eller 'lekmann', defineres av Store Norske Leksikon som følgende: "... person som (på et visst område) ikke

er sakkyndig, ufaglært person, ikke fagfolk” (Store Norske Leksikon). Lekfolk er dermed noen som ikke har noen form for spesialkunnskap om det aktuelle feltet.

Ettersom fiskere, og dermed også Wynnes sauefarmere, i aller høyeste grad besitter spesialkunnskap om sitt fagfelt, faller de per definisjon utenfor begrepet 'lekfolk' når de uttaler seg om fiske – eller sauehold. Det blir likevel vanskelig å si konkret hva fiskerne kan uttale seg om innenfor fiskerifagfeltet, før de trår utenfor sitt ekspertisefelt. Fiskeriene som felt spenner fra politiske avgjørelser, forholdet til andre land som fisker i de samme farvannene som vi gjør, via de tekniske detaljene ved fisket – som for eksempel utstyr og sikkerhet – til de mer økologiske aspektene ved fisket – som bærekraftig utvikling. De færreste yrkesfiskere vil for eksempel kunne si så mye om økosystemet, eller om forholdet mellom distriktspolitiske hensyn og rene økonomiske hensyn – uten at de uttaler seg som lekfolk. Samtidig er det også nettopp som lekfolk at fiskerne har rett til å bli hørt. Som berørt part er det demokratisk riktig at fiskerne får uttale seg om saker som angår de direkte, og det er nettopp dette som er intensjonen med høringen som institusjon.

1.3 METODE

1.3.1 OM OFFISIELLE DOKUMENTER

OM Å LESE BYRÅKRATISKE TEKSTER

Byråkratiske tekster skiller seg på mange måter ut fra andre typer tekster. Byråkratiske tekster er ment å være skrevet på et nøytralt eller saklig vis, men kan likevel inneha bestemte verdier og vurderinger. I følge Asdal (2008: 114) er det ikke nødvendigvis slik at offentlige dokumenter at denne typen – som for eksempel stortingsmeldinger – er så nøytrale som de gir seg ut for å være. ”[D]et som fremstår som faktisk og teknisk, [innebærer også] vurderinger og forsøk på å fortolke og endre virkelighet” (Asdal 2008: 114). Det er ikke med dette sagt at vi er nødt til å behandle all tekst av denne typen som om den har en bakenforliggende ideologi, men heller slik at vi bør lese disse tekstene nærmere, for å få med oss mer av hva den egentlig sier enn vi vanligvis gjør.

Dette gjelder også for tekstene som analyseres i denne oppgaven. Hva høringsuttalelsene og Stortingsmelding nr 20 (2002-2003) ikke sier, kan være vel så viktig

som hva de sier. Er det for eksempel gjort noen spesifikk redegjørelse for hvilken ekspertise som ligger til grunn for vurderingene i meldingene, eller tar man denne for gitt?

HVA SLAGS DOKUMENT ER EN STORTINGSMELDING?

En Stortingsmelding benyttes når ”regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at det er lagt frem forslag om vedtak. De har ofte karakter av å være en rapport til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt, eller en drøfting av forslag til fremtidig politikk” (Christensen m. fl, 2005: 127). I dette tilfellet snakker vi i hovedsak om sistnevnte årsak, altså forslag til fremtidig politikk. Etter at den er presentert i Stortinget blir meldingen eventuelt tildelt en komité, som kommer med et forslag. Dette må deretter debatteres i Stortinget, før det voteres over forslaget, og eventuelle andre forslag som kommer i løpet av debatten. Om en sak får gjennomslag kan dermed avhenge av om vi har en flertallsregjering eller ikke. I dette tilfellet var det Regjeringen Bondevik II som var den sittende regjering, en mindretallsregjering utgått av partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

En Stortingsmelding er et dokument der regjeringen legger frem forslag til politikk for Stortinget. Et slikt dokument fremstår som et nøytralt dokument, der saken gjerne legges frem objektivt og til en viss grad selvfølgelig. Det som er viktig å huske på er at ingen tekster kan være helt nøytrale, og vil i større eller mindre grad farges av hvem som skriver de, og hvorfor de skrives. En Stortingsmelding er forfattet på bestilling fra noen, og kan ofte være en del av en større politisk plan eller prioritering. Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) er for eksempel et forslag om å endre måten rettighetene til fiskeressursene fordeles innad i kystflåten, og en slik endring fra stor grad av statlig styring til det som gjerne oppfattes som allmenne ressurser på private hender er ikke bare en økonomisk vurdering, men også en verdivurdering. Meldingen representerer i tillegg en del av en rekke strukturmeldinger, og er således en videreføring og utvikling av allerede vedtatt politikk.

1.3.2 CASESTUDIET

Denne oppgaven er et casestudie av stortingsmelding 20 (2002-2003), som førte til innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten. Jeg har valgt casestudie som metode, ettersom jeg mener dette vil gi best innsikt i problematikken.

Casestudiet som forskningsmetode er ofte brukt innen samfunnsvitenskapene. Denne metoden går i dybden på en bestemt sak eller hendelse, og er dermed godt egnet til den type studie jeg vil foreta i denne oppgaven. Ifølge Yin (2009) er casestudiet best egnet til å besvare spørsmål av typen ”hva”, ”hvem” eller ”hvor” – mens spørsmål i retningen ”hvor mange” eller ”hvor mye” gjerne egner seg bedre for kvantitative studier. Fordelen med casestudiet som metode er at forskeren kan oppnå en dypere forståelse av en bestemt sak, en hun vil kunne med et kvantitativt forskningsopplegg. Ulempen er at resultatet ikke uten videre er overførbart til andre saker eller hendelser innen samme felt. For eksempel vil mitt studie kunne fortelle mye om akkurat den stortingsmeldingen jeg undersøker, men den vil ikke umiddelbart kunne si noe om *alle* stortingsmeldinger. Dette er da heller ikke målet med denne oppgaven.

1.4 OPPGAVENS STRUKTUR

Kapittel 1 ga en oversikt over bakgrunnen for oppgaven, problemstillingen og en kort introduksjon til fagfeltet. Det omhandlet også ekspertene og deres rolle i demokratiet, samt fiskerens rolle som lekmann eller ekspert. Dette kapittelet har også en kort oversikt over forskjellige typer ekspertise, i tillegg til metodiske valg i oppgaven.

I oppgavens andre kapittel går jeg relativt kort inn på norsk kvote- og strukturpolitikk. Kapittelet omhandler også de konkrete målene i norsk fiskeriforvaltning, samt fenomenet ”omsettelige kvoter”. Mer spesifikt omhandles de norske strukturkvotene, samt Stortingsmelding nr. 20s betydning for denne politikken.

Kapittel 3 omhandler høringen, høringsinstansene og deres uttalelser. Målet med dette kapittelet er å gi en oversikt over debatten, ved å redegjøre for høringsforslagene og deres betydning for de berørte, samt hvordan de forskjellige høringsinstansene uttaler seg til Fiskeridepartementets forslag i høringsnotatene.

Det fjerde kapittelet forteller om hvordan høringsnotatene ble til en stortingsmelding, og hvordan denne ble formet av høringen og det som kom frem der. Dette kapittelet er en analyse av den ferdige meldingen, med tanke på hvem som ble hørt – og hva dette forteller om Fiskeridepartementets prioriteringer og hvilke hensyn som ble tatt.

Det femte og siste kapittelet er en oppsummering og konklusjon av oppgaven.

2. KVOTER OG STRUKTURPOLITIKK: BAKGRUNNEN FOR INNFØRINGEN AV STRUKTURKVOTER

2.1 BAKGRUNN

2.1.1 KVOTER

På slutten av 1980-tallet kollapset torskebestanden, noe som førte til en strengere regulering av fiskeressursene. Relativt åpne fiskerier ble erstattet med kvoter for hvor mye fisk som kan tas hvert år, med tanke på å sikre en bærekraftig utnytting av fiskeressursene. Ifølge Fiskeri- og kystdepartementet er det ”anbefalinger fra norske og andre lands havforskere i det Internasjonale rådet for havforskning (ICES) [som] er utgangspunktet for å bestemme fangstkvoter” (Fiskeri- og kystdepartementet, udatert). Og det var da også ACFM (the Advisory Committee of Fisheries Management, innen ICES) som endret sine vurderinger av torskebestanden dramatisk i 1989, en vurdering som ledet til stengningen av det tradisjonsrike lofotfisket en aprildag i 1989 (Holm og Nielsen, 2007: 177).

Den totale kvoten kalles TAC, total available catch, og forteller hvor mye fisk av et slag som totalt kan tas opp av alle fartøyene som deltar i fisket. Denne grensen revurderes årlig, for å tilpasse den til fiskebestanden. Tanken er å være foran – utnytte ressursene optimalt, innenfor en bærekraftig ramme. Denne maksimumsgrensen førte til bedre kontroll med overfisket som førte til kollapsen i torskebestanden i 1989 – men til gjengjeld oppstod det et par nye problemer. En stor felles kvote for hele fiskeflåten førte til at de største fartøyene, som var mindre påvirket av vær og vind, og som hadde størst kapasitet, fikk fisket opp hele kvoten før mange av de andre fartøyene var kommet i gang med fisket engang. Dette hendte kun en gang, og etter denne dagen i april på slutten av 80-tallet var det en enighet om at dette måtte man unngå i fremtiden (Holm og Nielsen, 2007: 177-82). Løsningen ble en form for individuelle fartøykvoter, IVQ (individual vessel quotas), som betyr at hvert fartøy med rettighet til å delta i fisket fikk tildelt hver sin del av totalkvoten (TAC), som fulgte selve fartøyet – ikke skipperen eller eieren av fartøyet. Disse kvotene var i utgangspunktet ikke omsettelige, men som jeg skal komme tilbake til, var de begynnelsen på en utvikling mot et

system der kvoter har økonomisk egenverdi og er omsettbare. Ifølge Holm og Nielsen (2007: 182) var det nemlig bare et spørsmål om tid før kvoteeierne ville begynne å se seg om etter måter å omsette disse kvotene på.

2.1.2 OMSETTELIGE KVOTER

Individual Transferable Quotas (ITQs – individuelt overførbare kvoter) kalles den typen kvoter som er omsettbare – med andre ord kvoter innehaveren kan selge videre etter at han har kjøpt den, eller fått den tildelt. ITQs har etter hvert fått grobunn både i teorien og også mer praktisk i politikken (Holm og Nielsen, 2007: 175). Holm og Nielsen hevder at denne utviklingen oftest krediteres det de kaller ”*resource economists*” – ressursøkonomer – men at det hersker tvil om hvorvidt ITQs virkelig dreier seg utelukkende om økonomisk teori satt ut i praksis, eller om det også kan dreie seg om en historisk tilfeldighet (Holm og Nielsen, 2007: 176). Det varierer også fra tilfelle til tilfelle. Island er et av landene som har åpnet for kjøp og salg av individuelle kvoter, og her mener Holm og Nielsen at det kan være snakk om ITQs som en nødløsning. Politikken kan dermed tvilsomt være del av en større plan. New Zealand er et annet land som har innført dette kvotesystemet, og der synes intensjonen bak systemet klarere, selv om det også her er vanskelig å være sikker på hvor mye bevisst økonomisk planlegging som ligger bak (Holm og Nielsen 2007: 176).

I Norge ble ITQ-modellen forslått i 1991, i ”Høringsnotat om strukturen i fiskeflåten”. Ifølge Holm og Nielsen (2007: 176-7) var det en klar økonomisk teori bak forslaget om å åpne for kjøp og salg av de individuelle kvotene – men forslaget møtte så stor motstand at det ble lagt dødt. Dette vil jeg komme tilbake til under punktet om strukturkvotedebatten, men kort fortalt ble ITQ i en moderert form etter hvert innført likevel. I norsk sammenheng har ITQ fått et noe belastet rykte, og disse reformene har derfor fått navnene ”strukturering” og ”strukturkvoter” fremfor *individuelle overførbare/salgbare kvoter*. Ifølge Holm og Nielsen (2007: 192) kommer dette i stor grad av den politiske og kulturelle belastningen som fulgte begrepet etter at det ble stemt ned første gangen. Strukturkvotene er ikke en fullversjon av omsettbare kvoter ettersom det hefter flere restriksjoner ved denne muligheten, men har likevel ført til et marked der kvoter kan omsettes for penger, sanksjonert av myndighetene.

Det som ifølge Holm og Nielsen (2007: 190-1) er interessant med den norske innføringen av kvotehandel, er at man ikke har noen enkeltperson eller -organ som står bak

innføringen. Forslaget ble først nedstemt, for så å bli innført gradvis likevel – som et resultat av forskjellige aktørers og markedets innsats. Utviklingen av TAC, og deretter individuelle kvoter (IQ), har ledet frem til det systemet vi har i dag. Holm og Nielsen (2007: 191) beskriver endringen slik: “[t]ogether, the TAC-machine and the IQ transformed fishing from a way of life to a way of making a living”.

2.1.3 MÅLENE MED, OG KONSEKVENSENE AV, NORSK FISKERIFORVALTNING

Overkapasitet og regulering av denne står sentralt i norsk fiskeriforvaltning. Tiltak som iverksettes overfor flåten bunner gjerne i ideen om at overkapasitet fører til dårlig lønnsomhet for den enkelte fartøyeier, samt dårlig utnyttelse av ressursene, og bør således reguleres. På tross av dette er det ting som tyder på at kvotepolitikken har ført til det motsatte. Johnsen (2005) har sett på situasjonen i Norge, der en økning i fangstkapasiteten er dokumentert – på tross av en uttalt politikk ment å skulle redusere denne kapasiteten. Ifølge Johnsen (2005: 482) er norsk fiskeriforvaltning basert på teorien om allmenningens tragedie. Denne sier i korte trekk at dersom en ressurs er åpen og felles, vil rasjonelle aktører utnytte denne i størst mulig grad, til nytte for seg selv – på tross av at dette kan føre til at ressursen overbrukes og kanskje forsvinner. Satt i fiskerikontekst vil dette si at fiskere er rasjonelle, økonomiske aktører som vil søke å øke sin mulighet til å utnytte ressursen – havet og fisken i det – mest mulig. For å oppnå dette er det rasjonelt å øke fangstkapasiteten og effektiviteten slik at man kan få tatt opp mest mulig fisk før det er tomt. I Norge har man ført en politikk basert på å minske antall fartøy og fiskere, for på denne måten å minske den samlede fangstkapasiteten for flåten. Denne politikken har på samme tid økt incentivet for større og mer effektive fartøy blant de gjenværende fiskerne, for å øke fortjenesten.

På samme tid har denne utviklingen også ført til en økning i investeringer i fiskeflåten. I snitt har mer enn 7 millioner norske kroner blitt investert per fartøy i flåten mellom 1995 og 2005. Økte investeringer fører til økte lån, og det viser seg at mens kapitalkostnadene og belåningsgraden har gått opp, har lønnsbetalingssevnen gått ned. Så selv om fisket i seg selv har blitt mer lønnsomt grunnet mer effektivt fiske, må fiskeren samtidig fiske mer for å betjene kapitalkostnadene han har pådratt seg i forbindelse med investeringen (Johnsen, 2005: 491).

I 2003 var dermed kjøp og salg av kvoter i kystflåten forbudt, selv om det var mulig å omgå systemet for den som virkelig ville. Deltakerloven regulerte hvor mange kvoter hvert fartøy kunne fiske, som var maksimalt én. Det viser seg etter hvert at det individuelle fartøykvotesystemet som ble innført tidlig på 90-tallet hadde ført til større overkapasitet i flåten, heller enn å redusere denne – som var en del av intensjonen med ordningen. Myndighetene iverksatte flere tiltak for å begrense graden av kvoteforflytning, blant annet innførte de finnmarksmodellen – som gjorde det ulovlig å flytte kvoter mellom fartøy i forskjellige lengdegrupper. Andre tiltak inkluderer en fjerning av koblingen mellom kvotestørrelse og fartøystørrelse – slik at kvotestørrelsen forblir den samme selv om et mindre fartøy byttes ut med et større, eller et mindre fartøy utvides (Holm og Nielsen, 2007: 186-7). I forbindelse med at Regjeringen Bondevik I ønsket en lovhjemmel til å innkreve en såkalt strukturavgift fra fartøyene i kystflåten (en avgift man ønsket å bruke til å kjøpe ut fartøy fra flåten, forvaltet gjennom et foreslått strukturfond), ønsket Stortinget en samlet vurdering av fremtidige tiltak rettet mot kystflåten.

2.2 STRUKTURKVOTEDEBATTEN

2.2.1 STRUKTURERING

Strukturering er samlebetegnelsen på de tiltakene myndighetene bruker overfor fiskerisektoren, for å oppfylle fiskeripolitiske mål. Tiltakene er ofte omdiskuterte, og motstridende hensyn og ønsker preger debatten – der samfunns- og bedriftsøkonomiske hensyn, distriktpolitikk og sysselsetting, hensynet til natur, miljø og bærekraftig utvikling og ønsket om en effektiv og lønnsom kystflåte alle står mot hverandre på ett eller annet vis. Ønsket om å bevare fiskeriene som en del av den kystkulturelle arven faller ikke umiddelbart sammen med ønsket om en effektiv og høyteknologisk fiskeflåte som kan konkurrere på verdensmarkedet. Fiskerne selv er ikke en homogen gruppe, og det er heller ikke forskere og politikere – meningene er mange om hvilket hensyn som er viktigst, og hvem som vet best hvordan disse skal ivaretas. Beslutninger som tas innen fiskeripolitikken påvirker mange, ikke bare fiskerne selv – men også resten av fiskerinæringa, de som foredler, markedsfører og selger norsk fisk, samt familier og lokalsamfunn som baserer seg i større eller mindre grad på fiskeriene.

De viktigste fiskeripolitiske målene har over de senere år vært en kombinasjon av fortsatt bosetting langs kysten, og å få ned den påståtte overkapasiteten i flåten. Særlig var dette aktuelt fra 1990-tallet og utover, da den første strukturmeldingen kom: Brundtlandregjeringens Stortingsmelding nr. 58 (1991-1992) *Om struktur- og reguleringspolitikk overfor fiskeflåten (Strukturmeldingen)*. Denne fastslo at det var en betydelig overkapasitet i den norske flåten. Denne meldingen ble blant annet fulgt av Stortingsmelding nr. 51 (1997-1998) *Perspektiver på utvikling av norsk fiskerinæring (Perspektivmeldingen)*, som kom til under Regjeringen Bondevik I. Fokuset var en bedre tilpasning av kapasiteten til ressursgrunnlaget, og arbeidsplasser og bosetting langs kysten. Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) *Strukturtiltak i kystfiskeflåten* – som behandles i denne oppgaven – er også en av strukturmeldingene, det samme er Stortingsmelding nr. 21 (2006-2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, som fulgte etterpå.

2.2.2 STRUKTURKVOTER

Strukturkvoter er et av de overnevnte strukturtiltakene, og er som nevnt over den norske versjonen av ITQ, altså omsettelige kvoter. Etter at forslaget om omsettelige kvoter ble heftig debattert, og deretter tilsynelatende lagt dødt i 1991, kom det ikke opp igjen før med Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003), og det er nettopp denne meldingen som er tema for denne oppgaven. Stortingsmelding nr. 20 var meldingen som førte til at kjøp og salg av kvoter ble sanksjonert av norske myndigheter. Vel hadde det foregått kvotehandel før også, men på en mer indirekte måte ved at fartøy ble solgt med den tilhørende kvoten (noe som var mulig på grunn av vårt system med individuelle fartøykvoter – IVQ). Nå ble det slik at kvotehandel ble en del av norsk fiskeripolitikk, og et virkemiddel for å forsøke å redusere den tidligere nevnte overkapasiteten i kystflåten.

2.3 STORTINGSMELDINGEN – OMSETTELIGE KVOTER SATT I SYSTEM

Strukturkvoter som foreslått i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003), fungerer på følgende vis: Kystflåten er delt opp i lengdegrupper (under 15 meter, mellom 15 og 21, mellom 21 og 28 og over 28 meter), og kvoter kan kun omsettes innenfor samme lengdegruppe. Strukturkvoter

innebærer at dersom fisker A, som allerede eier fartøy X med en tilhørende kvote, kjøper fartøy Y med en tilhørende kvote fra fisker B, kan fisker A deretter kondemnere det nye fartøyet Y og flytte 80 % av denne kvoten over på fartøy X. De resterende 20 % går tilbake til fordeling til resten av fartøyene i den samme lengdegruppen som fartøyene X og Y tilhører. Dette medfører at fisker A får større kvotegrunnlag på sitt opprinnelige fartøy, men samtidig også at han (mest sannsynlig) får økte utgifter som følge av lån i forbindelse med kjøpet av fartøy Y, og dermed må fiske mer for å betjene dette og fortsatt drive lønnsomt. Fisker B på sin side får realisert verdien av kvoten han i utgangspunktet fikk tildelt vederlagsfritt, og får muligheten til å trekke seg ut av fiskeryrket. På samme tid som fisker B selger seg ut, mister også resten av mannskapet på fartøy Y sitt arbeide som fisker (dersom det finnes et slikt mannskap), uten at de får realisert noen kvoteverdi. Strukturkvoter er dermed en form for omsettelige kvoter, dog med en del begrensninger.

Strukturkvotene skiller seg fra den ”skjulte” kvotehandelen som foregikk fra før, på flere måter. For det første ble ordningen nå en del av en vedtatt politikk, hvis mål ikke var kvotehandel i seg selv – men kvotehandel som et verktøy for å nå andre fiskeripolitiske mål. Disse fiskeripolitiske målene omfatter blant annet bedre lønnsomhet i flåten og en bedre tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget. I tillegg førte ordningen med seg både begrensninger og utvidelser i forhold til det som hadde vært mulig før. Det er lagt en del begrensninger rundt mellom hvilke fartøy kvoter kan utveksles, samt geografiske begrensninger. På den andre siden har ordningen ført til at det nå er mulig å samle flere kvoter på ett fartøy, noe en ikke kunne før.

Med denne oppgaven ønsker jeg å finne ut hvordan denne endringen ble vedtatt. Hvordan ble det slik at myndighetene legitimerte en ordning som allerede eksisterte, for å benytte denne til å oppnå andre (politiske) mål, og hvilken rolle spiller høringen og høringsinstansene i denne prosessen? I det følgende kapitlet skal jeg beskrive hvordan de forskjellige høringsinstansene uttalte seg i den forbindelse, samt gå nærmere inn på hva de egentlig ble bedt om å ta stilling til. Hva betød denne saken for de ulike instansene?

3. HØRINGEN: OM HØRINGSINSTANSENE OG DERES UTTALELSER OG EKSPERTISE

3.1 FØRSTE SLAG – OM DA STRUKTURKVOTER IKKE BLE INNFØRT

Stengningen av Lofotfisket i 1989 førte til en enighet blant fiskerne om at dette ville de aldri oppleve igjen. Individuelle fartøykvoter (IVQ) ble innført i 1990, og sikret at alle hadde anledning til å ta sin tildelte del av den fastsatte totalkvoten. Dette gjaldt imidlertid bare for fiskerne i gruppe 1, som besto av fulltidsfiskere. Disse fikk også tildelt størstedelen av torskekvoten, mens fiskerne i gruppe 2 måtte nøye seg med en liten felles kvote. Fordelingen ble basert på det aktuelle fartøyets leveringshistorikk de tre foregående årene, der de måtte ha levert en minimumsmengde i minst ett av de tre årene. Sammen førte ordningene til at rettighetene til å delta i fisket plutselig ble færre, og således en verdifull ressurs (Holm og Nielsen, 2009: 182).

I 1991 sendte Fiskeridepartementet ut et høringsnotat om strukturen i fiskeflåten. Her ble det foreslått et system for en markedsbasert fordeling av fiskerettigheter – en form for overførbare kvoter (ITQ). I sin omtale av den foreslåtte ordningen viste Fiskeridepartementet til at ordningen var suksessfullt innført både på New Zealand og på Island. De påpekte også at der ITQ-systemet hadde hatt størst suksess var i de tilfellene der industrien selv hadde vært involvert og konsultert i prosessen (Holm og Nielsen, 2009: 182-3). Forslaget førte til en voldsom aktivitet både i næringen selv, og i Arbeiderpartiet – som med Brundtlands tredje regjering satt med makten. I den følgende Stortingsmeldingen (nr. 58 (1991-1992): Om struktur- og reguleringspolitikk overfor Fiskeflåten), den såkalte Strukturmeldingen, var forslaget om å innføre omsettelige kvoter etter ITQ-modellen fjernet, med den begrunnelsen at hoveddelen av de berørte fryktet at et slikt system ville føre til konsentrasjon og sentralisering av rettigheter til fisket, at det ville kunne få negative konsekvenser i forhold til bo- og sysselsettingspolitikken, at rettighetene kunne komme til å bli solgt ut av Norge, samt at en slik ordning vil være irreversibel (utdrag fra Stortingsmelding nr 58 (1991-1992), omtalt i Holm og Nielsen, 2009: 184).

Fiskarlaget var en av de hardeste motstanderne mot forslaget om innføring av omsettbare kvoter da dette kom i 1991, og ønsket seg heller tilbake til et åpent fiske (innenfor totalkvoten). Da kvoteordningen ble innført i 1990, var det med et system som tilsa at de mest aktive fiskerne fikk størst andel av kvotene. Nå viste det seg at den mest aktive gruppen fiskere var overrepresenterte i Fiskarlagets viktige posisjoner og verv, og dette førte til at Fiskarlaget plutselig i hovedsak bestod av kvoteholdere. Etter denne endringen innen Fiskarlaget, samt endringer fra politisk hold, endret etter hvert holdningen til kvotehandel seg gradvis. På tross av at både Stortinget og næringen selv avviste ITQ-modellen for norske fiskerier – og ønsket en endring tilbake til det tidligere systemet med et relativt åpent fiskeri – skulle det etter hvert vise seg at kvoter ble handlet likevel. Vi nådde så punktet der omsettelige kvoter igjen havnet på agendaen. Høringen som da ble sent ut endte i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003), og denne gangen fikk forslaget og høringsprosessen et helt annet utfall.

3.2 ANDRE SLAG – OMSETTBARE KVOTER PÅ NY HØRING

Det følgende omhandler høringen og høringsforslagene sendt ut av Fiskeridepartementet i 2002, der temaet omsettbare kvoter igjen ble vurdert. Høringsforslagene omfattet både driftskvoter og strukturkvoter, samt forslag om et delvis næringsfinansiert strukturfond. De to første er begge en form for omsettelige kvoter – så Fiskeridepartementet ønsker å vite hvordan høringsinstansene stiller seg til en legitimering av at kvoter skifter hender mot penger. Det tredje forslaget – strukturfondet – omhandler et fond som skal kunne kjøpe ut fiskere som ønsker å trekke seg ut av fisket. Dette forslaget handler dermed om at fiskere skal ha en enkel vei ut av yrket, og at andre fiskere skal betale for dette via en avgift.

Fiskeridepartementet sendte den 7. august 2002 ut to høringsnotat vedrørende strukturering av kystflåten, høringsnotat om spesielle kvoteordninger for kystflåten – frivillige struktur- og driftsordninger, og høringsnotat om opprettelse av et strukturfond – et helt eller delvis næringsfinansiert fond som skal gi tilskudd til kondemnering av fartøy der fiskerne ønsker å gå ut av fisket. Det presiseres at disse ble sendt ut samtidig fordi Fiskeridepartementet ønsket en samlet debatt om fremtidige rammebetingelser for kystflåten (Fiskeridepartementet, 2002a)

3.2.1 HØRINGSFORSLAG OM SPEIELLE KVOTEORDNINGER – DRIFTSORDNINGER

Driftsordninger åpner opp for tidsbegrenset overdragelse av kvoter (tidligere kalt kvotebytte, eller kvoteleie) fra et fartøy til et annet. Dette skal sikre det mottakende fartøyet muligheten for en mer lønnsom drift. Dette er ikke en ordning som kommer til å redusere fangstkapasiteten, det er heller slik at den økes ettersom kvoteutnyttelsen øker. Forslaget var heller begrunnet i at man ønsker å gi de enkelte fartøy anledning til å bedre utnytte lokale variasjoner i tilgjengeligheten av fisk, ettersom dette normalt er forhold utenfor den enkeltes kontroll. Andre ønskede effekter vil være jevnere tilførsel av råvarer til industrien og markedet, samt en reduksjon av incitamentet til kappfiske ved at overreguleringen fjernes.

Forslaget om driftsordninger:

Med *driftsordninger* menes ordninger hvor fartøyet midlertidig kan utveksle kvoter, uten at noe fartøy tas permanent ut av fisket.

- Gjeldende for hele kystflåten under 28 meter.
- Gjeldende for alle adgangsbegrensede fiskerier.
- Geografisk begrensning på fylkesnivå for den konvensjonelle kvoten av torsk, hyse og sei.
- Størrelsesmessig begrensning i samsvar med delingen av kystflåten i fire lengdegrupper.
- Adgang til kvoteutveksling på tvers av størrelsesgrensene innen en kommune, på visse vilkår.
- Utveksling for ett kvoteår av gangen. Krav om tillatelse fra myndighetene, før man kan starte fiske innenfor en kvote som i utgangspunktet er tildelt en annen. Fiskerimyndighetene skal til enhver tid ha kontroll med hvilket kvantum hvert enkelt fartøy har adgang til å fiske av ulike fiskeslag.
- Ikke adgang til å utveksle kvoten av samme fiskeslag i mer enn tre år i løpet av en periode på fem år.

Fiskeridepartementet, 2002a, oppsummert i Stortingsmelding nr. 20: 48

Med denne ordningen skal fiskeren som ønsker å benytte seg av ordningen i prinsippet ha tre ulike måter å velge mellom: han kan samarbeide med en annen fisker og fiske begge kvotene på ett fartøy, han kan spesialisere seg – og for eksempel utveksle kvoter av en art, med en annen fisker som spesialiserer seg i en annen art, eller han kan splitte opp kvoten og fordele den på flere andre fartøy – han kan da beholde en del selv eller legge fartøyet stille den aktuelle perioden.

Den foreslåtte ordningen er en form for omsettelige kvoter, der kvoter kan utveksles – leies eller byttes – mellom fartøy. De kan ikke selges. Likevel betyr det faktum at en kan skaffe seg en kvote ved å betale for å få leie den, at det er snakk om omsettelige kvoter. Det er likevel ikke en permanent ordning, så det er sann sett ikke snakk om at kvotene havner på private hender. Ordningen er – i motsetning til de andre foreslåtte tiltakene – ikke ment å skulle strukturere flåten, men heller legge til rette for fartøyene i kystflåten kan drive mer lønnsomt ved at de har muligheten til å leie ut kvoten sin om de en sesong ikke kan/vil benytte seg av denne, eller ved at de har muligheten til å leie en kvote – om de ikke klarer å drive lønnsomt med en kvote.

Driftsordningen vil dermed ikke ha noen permanent effekt på de involverte. Det er heller slik at både fordeler og ulemper vil være relativt kortsiktige. Det kontroversielle ved dette forslaget er heller det at det virker imot de andre to forslagene, ved at det kan føre til at ubenyttet kapasitet tas i bruk – for eksempel fordi de mindre aktive fiskerne plutselig kan tjene mer ved å leie ut kvoten sin til en mer aktiv fisker, enn de kan gjøre ved å fiske bare deler av den selv. Dersom ubenyttet kapasitet tas i bruk, vil dette føre til at overreguleringen må senkes eller fjernes helt. Dette vil føre til at de av heltidsfiskerne som ikke benytter seg av driftsordningen vil få lavere kvoteandel, og dermed dårligere driftsgrunnlag. Et annet aspekt ved en slik ordning er at den kan føre til at flere av de som bare er deltidsfiskere (såkalte kombinasjonsfiskere), det vil si fiskere som har deler av inntekten sin fra annet virke, kan finne det mer lønnsomt å leie ut kvoten sin. Dette vil da føre til færre aktive fartøy, og da også færre aktive fiskere – noe som kan virke mot målsettingen om sysselsetting langs kysten. Spørsmålet om driftsordning blir da også et spørsmål om hensynet til den enkelte fisker eller hensynet til lokalsamfunnet skal veie tyngst.

3.2.2 HØRINGSFORSLAG OM SPESIELLE KVOTEORDNINGER – STRUKTURKVOTEORDNING

Strukturkvoteordning er en frivillig ordning, der et av vilkårene for å benytte seg av den er at fartøy tas permanent ut av fisket (Fiskeridepartementet, 2002a) Ordningen gir fiskere mulighet til å samle flere kvoter på ett fartøy, med den betingelse at det fartøyet som avgir kvoten som overføres, tas ut av fisket (kondemneres). Slik skal ordningen bidra til bedre driftsgrunnlag for de gjenværende fartøyene, samt til å få ned overkapasiteten i flåten.

Forslaget om strukturkvoter:

Med *strukturkvoteordning* menes ordninger hvor det blir stilt som vilkår for å delta at fartøy tas permanent ut av fisket.

- Gjeldende for hele kystflåten mellom 15 og 28 meter, eller 21 og 28 meter.
- Gjeldende for alle adgangsbegrensede fiskerier.
- Krav om at fartøy tas permanent ut av fiske.
- Enten tidsbegrenset tildeling av strukturkvote, eller permanent forhøyet kvote mot avkorting.
- Geografisk begrensning på fylkesnivå for den konvensjonelle kvoten a torsk, hyse og sei.
- Inndeling i to lengdegrupper dersom strukturkvoteordningen gjøres gjeldende for fartøy ned til 15 meter, men i så fall ingen størrelsesmessig begrensning innen en kommune.

Fiskeridepartementet, 2002a, oppsummert i Stortingsmelding nr. 20: 51

Strukturkvoteordningen legger dermed til rette for at fiskere som vil legge opp skal kunne selge sitt fartøy med tilhørende kvoter, til en annen fisker med eget fartøy. På denne måten får den første fiskeren realisert den verdien kvoten potensielt besitter – selv om han ikke selv har betalt noe for kvoten i første omgang. Den andre fiskeren – kjøperen – får en ekstra kvote på sitt første fartøy noe som gjør det enklere å drive lønnsomt. Betingelsen er at det nykjøpte fartøyet tas permanent ut av fisket. Fiskeridepartementet foreslår i høringsnotatet at kjøperen enten skal få beholde hele kvoten for en begrenset periode, før denne går tilbake for ny fordeling, eller at kjøper får beholde kvoten permanent, mot at den avkortes slik at en viss andel går tilbake til ny fordeling.

Den foreslåtte strukturkvoteordningen er dermed et skritt i retning av omsettbare kvoter, og dermed et skritt nærmere en privatisering av fiskeressursene. Ifølge Holm og Nielsen (2007) var innføringen av individuelle kvoter på begynnelsen av 90-tallet første steg. Med individuelle kvoter og de adgangsbegrensninger disse medfører, ble fisket stengt for de som ikke fikk tildelt disse rettighetene – selv om det er snakk om felles naturressurser. Som Holm og Nielsen uttrykker det: "[n]o fishermen would be able to sell a right to fish, if such a right was granted to all who might want it" (Holm og Nielsen, 2007: 177). Med andre ord, innføringen av et kvotesystem gjorde det mulig for rammene for et marked å danne seg – selv om det kan diskuteres hvorvidt det er et marked i praksis når det ikke er noen offentlig anerkjennelse av eierskap til kvotene, selv om det fantes måter for disse å skifte hender på.

Det som så skjedde i 2003 – omsettelige kvoter – innebærer videre at noen – en fisker – som i utgangspunktet har vært så "heldig" at han oppfylte kravene for å få tildelt en kvote

når fisket ble stengt i 1990, i forlengelsen av dette også har fått noe med en egenverdi utover det umiddelbare – muligheten til å fiske en bestemt mengde av et bestemt fiskeslag – han har også fått noe han kan selge videre og dermed potensielt tjene penger på. Det vil si, så fremt det er mulig å omsette disse kvotene – noe det offisielt sett ikke vært. Det har blitt handlet med kvoter, og denne handelen har hatt likhetstrekk med det som nå ble foreslått – bortsett fra at den nå skal brukes til å fremme ett av regjeringens fiskeripolitiske mål: få ned overkapasiteten i flåten.

Den usanksjonerte kvotehandelen har gjerne foregått ved at et fartøy med tilhørende kvote, har blitt solgt til en høyere pris enn hva fartøyet egentlig er verdt. Noen ganger kunne dette være så tydelig at et fartøy ble solgt til overpris en dag, for neste dag å selges tilbake igjen for en mer riktig pris, men da uten kvoten. Slik at en som ikke hadde kvote kunne skaffe seg dette ved å kjøpe en. Den ordningen som ble foreslått i høringsnotatet i 2002 skulle fungere på noenlunde samme settet, bortsett fra at den åpnet for at en fisker kunne ha flere kvoter på samme fartøy – samt at donorfartøyet måtte kondemneres. Konsekvensene av dette er i hovedsak to ting. For det første vil kapitalsterke fiskere kunne samle opp kvoter på sitt fartøy, og på denne måten ha muligheten til mer lønnsom drifts. Dette er også ett av regjeringens mål med forslaget. Den andre konsekvensen er at ettersom donorfartøyet må destrueres, forsvinner fangstkapasiteten dette fartøyet utgjør ut av næringa. Også dette er et uttalt mål fra regjeringens side.

Hva er det egentlig høringsinstansene blir bedt om å ta stilling til? For det første er det snakk om en legitimering av en ordning som mer eller mindre eksisterte på tidspunktet. En ordning som fører til at ressurser som i utgangspunktet tilhører fellesskapet plutselig er mulig å omsette for penger, og dermed kommer i privat eie. På samme tid er det også et spørsmål om en konkret politikk – en plan for å få ned det Fiskeridepartementet omtaler som ”overkapasitet”. Det er dermed tre elementer i dette ene forslaget: det er en overkapasitet som vi må få ned – dette skal gjøres ved å fjerne fiskere og fartøy fra næringa; det er dårlig lønnsomhet i flåten – dette skal bekjempes ved å øke muligheten for inntjening gjennom å gi hver enkelt fisker muligheten til å gå til anskaffelse av flere kvoter på ett og samme fartøy, og; fiskerressursene skal kunne omsettes (relativt) fritt i et marked, slik at kvotene vil ende opp hos de mest lønnsomme fiskerne – med andre ord en privatisering av ressursene.

Det er flere premisser som tas for gitt i dette høringsforslaget. Som at det er overkapasitet i flåten, og at denne er et problem. Det er også antatt at dersom man fjerner

fiskere og deres fartøy vil denne overkapasiteten gå ned. Videre er det også tatt for gitt at muligheten til å fiske med flere kvoter vil føre til bedre lønnsomhet blant de gjenværende fiskerne. Spørsmålet om privatisering av felles ressurser er ikke drøftet.

3.2.3 HØRINGSFORSLAG OM OPPRETTELSE AV STRUKTURFOND

Forslaget i 2002 gikk på at man ønsket et strukturfond som var delvis næringsfinansiert, gjennom et avgiftstrekk. Dette strukturfondet skulle forvalte midler som fiskere kunne søke på. Disse midlene kunne bare benyttes til å betale for kondemnering av fartøy, mens kvoten det kondemnerte fartøyet eventuelt hadde gikk da tilbake til fellespotten til ny fordeling. De første strukturordningene var for å kvitte seg med eldre, uhensiktsmessige fartøy – mens de i dette høringsnotatet ble foreslått tatt i bruk som et virkemiddel for å redusere fangstkapasiteten. I tillegg presiseres det at ordningen skulle være et prøveprosjekt tidsbegrenset til fem år. I hovedsak skal fondet sikre at de som ønsker å trekke seg ut av fisket, skal ha mulighet til dette – ved hjelp av støtte fra fondet. Virkningen av dette skal være et bedre forhold mellom ressursgrunnlaget og fangstkapasiteten.

Forslaget om strukturfond:

- Strukturfondets midler skal benyttes til kondemneringsstøtte til fiskefartøy i adgangsbegrensede fiskerier.
- Strukturfondets midler skal benyttes til kondemneringsstøtte til fiskefartøy som ikke får tilgang på strukturvoteordning, det vil si kystfartøy under 15 meter, eventuelt 21 meter.
- Avgiften skal innkreves av fiskesalgslagene.
- Avgiften skal omfatte alle fiskefartøy.
- Det skal ikke trekkes avgift ved oppgjør til utenlandske fartøy for landinger i Norge.
- Avgiftssats på 0,8 % dersom fartøy under 21 meter skal få tilgang til strukturfondet, og 0,7 % dersom fartøy under 15 meter skal få omfattes av fondet.
- Tildeling av tilskudd fra fondet skal administreres av Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND).
- Det vil alltid være et vilkår for tildeling av støtte at alle konsesjoner og deltakeradganger knyttet til fartøyet blir oppgitt. Konsesjoner og deltakeradganger kan således ikke rettildeles for annet fartøy, når et fartøy kondemneres med støtte fra Strukturfondet.
- Fondet og avgiften ble foreslått begrenset til fem års varighet fra lovhjemmelens ikrafttredelse.

Fiskeridepartementet, 2002b, oppsummert i Stortingsmelding nr. 20: 53

Ordningen med kondemnering finansiert gjennom et strukturfond er ment som et supplement til strukturvoteordningen, og er rettet mot den mindre flåten. Det påpekes i høringsnotatet at disse fartøyene er viktige for lokalsamfunnene, ettersom de har en liten aksjonsradius og dermed leverer oftere enn de større fartøyene. På tross av dette mener Fiskeridepartementet at det er behov for en kapasitetsreduksjon også i denne delen av kystflåten. Grunnen til at de foreslår en egen kondemneringsordning for disse fartøyene fremfor å inkludere de i strukturvoteordningen på linje med de større fartøyene er at Fiskeridepartementet mener at en kondemneringsordning gir en mer kontrollert fartøyreduksjon (Fiskeridepartementet, 2002b).

Fiskeridepartementet foreslo dermed at en avgift skulle legges på alle norske fangster, og at denne avgiften skulle forvaltes gjennom et fond. Fondets hensikt var å kjøpe ut fartøy til kondemnering, med det formål å få ned antall fartøy og fiskere i kystflåten. Også dette forslaget har flere dimensjoner. I dette forslaget ligger det implisitt at fiskerne selv skal bidra økonomisk til å få ned fangstkapasiteten i flåten. I tillegg er det også her en antakelse om at flåten sliter med lønnsomheten, og at det er overkapasitet som utgjør problemet med lønnsomheten i flåten – at kvotene er spredd på for mange fartøy – og videre at dette problemet kan løses ved å fjerne et antall fartøy. Den foreslåtte ordningen skiller seg fra tidligere kondemneringsordninger ved at den for det første skal være helt eller delvis næringsfinansiert, i tillegg til at det er fullt brukbare fartøy som skal kondemneres – ikke utdaterte eller lite hensiktsmessige fartøy slik tilfellet har vært med tidligere ordninger.

3.3 HØRINGSINSTANSENE OG DERES UTTALELSER

I dette avsnittet skal jeg gjøre rede for hva de forskjellige høringsinstansene er, og hva de uttalte i forbindelse med forslagene. Med dette ønsker jeg å kartlegge hvor mange som var enige og uenige med Fiskeridepartementet, og hvordan de argumenterer for sitt standpunkt – slik at jeg kan undersøke hvordan dette sammenfaller med Fiskeridepartementets uttalelser i den påfølgende stortingsmeldingen. Dette vil kunne gi en indikasjon på hvem som ble hørt, og eventuelt også hvilken ekspertistype Fiskeridepartementet lyttet til.

Fiskeridepartementet har i stortingsmeldingen delt høringsinstansene i fire kategorier: offentlige etater, fylkeskommuner og øvrige instanser, næringsorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Jeg har valgt å beholde denne inndelingen for min analyse. Ettersom de

forskjellige instansene har forskjellige funksjoner i det daglige, er det naturlig at de også har forskjellig kompetanse, erfaringer og også forskjellig ståsted. De som sorterer under ”miljøorganisasjoner” vil for eksempel mest sannsynlig ha andre prioriteringer enn de som sorterer under ”offentlige etater”. I det følgende vil jeg søke å gjøre rede for de enkelte gruppernes posisjoner, og finne ut hvordan de argumenterer – og også hvordan de forholder seg til hverandre.

Høringsinstansene:

- Offentlige etater:
 - Fiskeridirektoratet
 - Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND)
 - Konkurransetilsynet
- Fylkeskommuner og øvrige instanser
 - Sametinget
 - Finnmark fylkeskommune
 - Troms fylkeskommune
 - Nordland fylkeskommune
 - Nord-Trøndelag fylkeskommune
 - Møre og Romsdal fylkeskommune
 - Sogn og Fjordane fylkeskommune
 - Lofotrådet
 - Salten Regionråd
 - Helgeland Regionråd
 - Kåfjord kommune
 - Balsfjord kommune
 - Moskenes kommune
 - Øksnes kommune
 - Steigen kommune
 - Værøy kommune
- Næringsorganisasjoner
 - Norges Fiskarlag
 - Norges Kystfiskarlag
 - Norges Råfisklag
 - Norges Sildesalgslag
 - Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)
 - Norges Sjømannsforbund
- Miljøorganisasjoner
 - Attac
 - Natur og ungdom

- Norges Naturvernforbund
- Norges Naturvernforbunds Barentshavkontor

Stortingsmelding nr. 20: 55

3.3.1 OFFENTLIGE ETATER

Det er tre høringsinstanser som sorterer under denne gruppen: Fiskeridirektoratet, Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND) og konkurransetilsynet. Fiskeridirektoratet sa nei til driftsordninger, men ja til forslaget om strukturkvoter og strukturfond. SND uttalte seg ikke spesifikt om driftsordninger, men sa ja til begge de andre forslagene. Konkurransetilsynet sa et betinget ja til driftsordningen, ja til strukturkvoter, men mener at en eventuell ordning med strukturfond bør minimeres på grunn av den økonomiske ulempen dette vil påføre fiskerne. Ettersom de tre som sorterer i denne gruppen er såpass forskjellige, har jeg valgt å drøfte de hver for seg.

FISKERIDIREKTORATET

Et direktorat er ifølge Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

”et statlig forvaltningsorgan. Det har sentrale administrative (forvaltningsmessige) og som oftest også andre faglige oppgaver, som er tillagt institusjonen i lov, eller i instruks eller fullmakt iht. lov, og dette kan også omfatte myndighetsutøvelse. Det arbeider med hele landet som virkefelt. Det er ikke integrert i noe departement. Det er likevel underlagt et (eller flere) departementers instruksjonsmyndighet”

(Administrasjonsdepartementet, 1993).

Fiskeridirektoratet er underlagt Kyst- og Fiskeridepartementet, og deres jobb er å tilrettelegge for at fiskeri- og havbruksnæringen skal kunne drive lønnsomt, på samme tid som miljøet og fiskebestandene utnyttes bærekraftig. Fiskeridirektoratet er et rådgivende og utøvende organ for myndighetene, og de har også bidratt til utformingen av Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003).

I høringsuttalelsen bekrefter Fiskeridirektoratet i stor grad mye av det som sies i høringsforslaget fra Fiskeridepartementet. De mener at overkapasitet er et globalt problem for fiskeflåten som skyldes den teknologiske utviklingen i fartøy, redskaper og fiskeletingsutstyr, og at det er liten tvil om at også den norske flåten har en betydelig overkapasitet.

Overkapasiteten fører til press for å utnytte ressursene maksimalt, press på reguleringsordningene – både for mer kontroll og for en rettferdig fordeling av ressursene, behov for bedre og mer omfattende ressursovervåkning og bestandsvurdering, samt dårlig lønnsomhet og dårlig utnyttelse av naturressursene ved at potensiell meravkastning går tapt (Fiskeridirektoratet, 2002: 6).

Når det gjelder driftsordninger sa Fiskeridirektoratet som nevnt nei til Fiskeridepartementets forslag, og begrunner dette i korte trekk med at de mener det vil komplisere kontrollsiden og kvotebildet generelt, i tillegg til at de mener ordningen vil føre til at ubenyttet kapasitet blir benyttet, og at ordningen således vil virke mot målet om strukturtilpasning og kvotereduksjon (Fiskeridirektoratet, 2002: 9-10).

Fiskeridirektoratet er (sammen med SINTEF og Norges Råfiskalg) oppgitt som kilde for mye av statistikken meldingen baserer seg på, og det er også de som vil få mye av oppgavene forbundet med forvaltning av struktur- og driftsordningene (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 67). Som rådgivende organ for myndighetene for saker som vedgår havbruks- og fiskeriforvaltning, er direktoratet en del av forvaltningen og det er naturlig at de har bidratt til prosessen med stortingsmeldingen – noe som gjenspeiles i at direktoratet står bak det meste av statistikken meldingen baserer seg på – og det er dermed kanskje også naturlig at de er enige i det meste som foreslås, noe de også er. Fiskeridirektoratet utgjør en del av den faglige ekspertisen Fiskeridepartementet kan benytte seg av. I tillegg til den ekspertisen de besitter i form av de ansatte, samarbeider direktoratet også med andre institusjoner, som for eksempel Havforskningsinstituttet.

Er det kanskje slik at Fiskeridirektoratets ekspertise er lik Fiskeridepartementets ekspertise?

KONKURRANSETILSYNET

Konkurransetilsynet er en instans under Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og deres oppgave er å håndheve konkurranseloven. Konkurranseloven forbyr samarbeid som begrenser konkurransen eller misbruk av dominerende stilling, og de kan gå inn mot oppkjøp og fusjoner som kan begrense konkurransen (Konkurransetilsynet, 2008). De kan også vurdere offentlige ordninger og reguleringer, og det er det siste punktet som er særlig vesentlig i dette tilfellet. Tilsynet opptrer kun som høringsinstans i denne stortingsmeldingen,

og er i all hovedsak positive til tiltakene, som de mener er et skritt i retning av omsettelige kvoter. I lys av tilsynets oppgave er det kanskje ikke overraskende at de stiller seg positive til tiltak som vil fremme konkurransen innad i næringen. Konkurransetilsynet sa i sin uttalelse ja både til drifts- og strukturordninger, men påpeker at et strukturfond vil legge en økonomisk belastning på fiskerne som ikke fiskere fra andre land i samme situasjon har, og de mener derfor at omfanget av et slikt fond bør minimeres.

Som en offentlig instans påvirkes Konkurransetilsynets oppgaver av gjeldende politiske prioriteringer, men deres hovedoppgaver er likevel overvåkning og håndheving av konkurranseloven.

STATENS NÆRINGS- OG DISTRIKTSUTVIKLINGSFOND (SND, NÅ INNOVASJON NORGE)

Oppgavene tidligere ivaretatt av SND ble i 2004 overtatt av Innovasjon Norge, sammen med oppgavene til Norges Eksportråd, Statens veiledningskontor for oppfinnere og Norges Turistråd. Innovasjon Norges oppgaver er i hovedsak å tilby ”tjenester og programmer som skal bidra til å utvikle distriktene, øke innovasjonen i næringslivet over hele landet og profilere norsk næringsliv og Norge som reisemål” (Innovasjon Norge, udatert). SND presiserer i sin uttalelse at de som finansinstitusjon er opptatte av å legge til rette for lønnsomme bedrifter, og at eventuelle begrensninger på ordningen er fiskernes fagorganisasjon bedre stilt til å uttale seg om. I likhet med Fiskeridirektoratet står også SND bak noe av statistikken benyttet i stortingsmeldingen.

SND uttalte seg grunnleggende positivt om forslagene om strukturkvoter og kondemneringsfond, men sa ikke noe spesielt om forslaget om driftsordninger. De peker likevel på at det er et område de anser som svært viktig som ikke berøres i Fiskeridepartementets høringsforslag, nemlig finansieringen av de fartøy som ønsker å benytte seg av de foreslåtte ordningene. Uklarheter rundt fiskerrettigheter kan vanskeliggjøre prosessen med å skaffe til veie tilstrekkelig lånebeløp. De mener også at permanent tildeling av strukturkvoter er å foretrekke, ettersom disse gir mer økonomisk forutsigbarhet enn tidsavgrensede, på samme tid som en viss avkorting gir rom for noe omfordeling eller nytildeling. Når det gjelder geografiske begrensninger mener de at flere av fylkene ikke er store nok til å danne et marked på egenhånd, og at en dermed bør se flere fylker i sammenheng (Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND), 2002: 2).

Innovasjon Norge (tidligere SND) har Nærings- og Handelsdepartementet som hovedeier med 51 %, resten eier fylkeskommunene. De får i tillegg finansiering av flere andre departementer, som for eksempel Fiskeri- og Kystdepartementet. SND uttalte seg i hovedsak som finansieringsinstitusjon, men også som en offentlig etat.

DE OFFENTLIGE ETATENES EKSPERTISE

De tre som sorterer under denne kategorien uttaler seg på veldig forskjellige premisser. Mens fiskeridirektoratet uttaler seg med bakgrunn i en fiskerifaglig ekspertise, uttaler konkurransetilsynet seg som tilrettelegger for konkurranse og effektivisering. SND uttaler seg som finansinstitusjon hvis oppgave er å stimulere til utvikling i distriktene og innovasjon i næringslivet.

Det er dermed lite fruktbart å snakke om én bestemt type ekspertise for denne gruppen av høringsinstanser. Det som kan være mer interessant er å undersøke om disse instansene teller mer, fordi de er offentlige etater, eller fordi de er relativt store og tunge instanser. Dette vil jeg komme tilbake til i neste kapittel.

3.3.2 FYLKESKOMMUNER OG ØVRIGE INSTANSER

I denne kategorien er kommuner, fylkeskommuner, sametinget og diverse regionråd representerte. Kommunene uttalte seg i all hovedsak negativt til de foreslåtte tiltakene, mens fylkeskommunene er noe mer positive. Sametinget sa kategorisk nei til alle tiltakene, mens regionrådene slutter seg om en felles uttalelse og sa ja til driftsordninger og strukturfondet, men nei til de foreslåtte strukturkvotene. Kommunene Kåfjord, Balsfjord, Moskenes, Øksnes og Steigen sa alle nei til de foreslåtte tiltakene. Værøy kommune slutter seg til Lofotrådets uttalelse, og er den eneste kommunen som sa ja til forslaget om driftsordninger og strukturfond, men nei til strukturvoter. I det følgende har jeg delt denne gruppen slik at fylkeskommuner, kommuner, regionråd og sametinget behandles hver for seg.

KOMMUNENE

Felles for kommunene Kåfjord (2002), Balsfjord (2002), Moskenes (2002), Øksnes (2002) og Steigen (2002) er at de er opptatte av fiskeriressursenes betydning for bosetting langs kysten, og flere uttrykker også klart at de er imot privatisering av disse ressursene. Kommunenes argumenter mot strukturkvoteordningene og strukturfondet følger i hovedsak følgende linjer:

- Kritiske til større kvoter på færre hender, frykter sentralisering og dens virkning på kystsamfunnene
- Negative til privatisering av fiskeressursene, særlig fordi de frykter at det skal bli vanskeligere for kommende generasjoner å komme seg inn i yrket.
- Feil å destruere brukbare fartøy, spesielt når ”naboen” skal bidra til å betale for dette
- Oppfatter ikke at det er de små fartøyene som utgjør den største trusselen for bestanden, heller tvert imot
- Savner regionalpolitisk konsekvensutredning, spesielt med tanke på konsekvensene for bo- og sysselsetting langs kysten. Enkelte reagerer på at dette ser ut til å være en ”ikke-sak” i høringsnotatet.
- Fiskerinæringa er presset som den er, og kommunene motsetter seg flere avgifter (vedr. strukturavgift).

Værøy kommune slutter seg til uttalelsen fra Lofotrådet, som jeg skal gå nærmere inn på under neste punkt. Det eneste punktet der Værøy kommunes uttalelse skiller seg fra Lofotrådets er at de ønsker at en eventuell kvotebank bør forvaltes på kommunenivå, og ikke på fylkesnivå som foreslått av Lofotrådet (Værøy kommune, 2002: 1).

Kommunene argumenterer ut fra et lokalpolitisk ståsted, der de er bekymret for innvirkningene de foreslåtte tiltakene kan komme til å ha på kystsamfunnene. De er klare på hvor viktig kystflåten er for lokalsamfunnene, og da særlig den minste delen av flåten. Enkelte av kommunene trekker også i tvil noe av tallmaterialet Fiskeridepartementet baserer seg på (Kåfjord kommune (2002: 8), mens andre igjen mente at selve antakelsen om at fangstkapasiteten reduseres automatisk om man reduserer antall fiskere og fartøy, er feil (Balsfjord kommune, 2002: 1). Flere forteller at fremstillingen ikke stemmer med

lokalbefolkningens oppfatning av situasjonen, mens Balsfjord kommune baserer flere av sine konklusjoner på et prosjekt de har tatt del i – Kombinasjonsnæringer langs en fjord (Balsfjord kommune, 2002: 1).

REGIONRÅDENE

Både Helgeland Regionråd (2002: 2) og Salten Regionråd (2002: 1), samt Værøy kommune, støtter Lofotrådets uttalelse. Helgeland Regionråd presiserer i tillegg at også for samfunnene på Helgelandskysten er fiskeriene viktige. Som flere av kommunene som uttalte seg påpeker også Lofotrådet kystflåtens betydning for bo- og sysselsetting langs kysten, og da i Lofoten spesielt, og mente at ”god fiskeripolitikk også er god distrikts- og regionalpolitikk” (Lofotrådet, 2002: 2). Rådet stiller seg kritisk til Fiskeridepartementets problemforståelse med tanke på overkapasiteten i kystflåten, blant annet fordi rådet mente at man ikke utelukkende bør legge til grunn verken økonomiske eller tekniske parametre for å måle fangstkapasiteten. De mente videre at de foreslåtte ordningene vil formalisere handelen med kvoter, og frykter at man gradvis vil åpne opp for enda friere handel (Lofotrådet, 2002: 2). Prinsipielt mente rådet at kvoterettigheter ikke skal kunne omsettes privat, og mente at dersom Regjeringen beslutter å privatisere rettighetene til å fiske vil dette innebære at Staten gir fra seg mye av den politiske styringen i forhold til fordelingen av disse ressursene. Skulle dette skje er det viktig at fiskeri- og regionalpolitiske målsettinger blir ivaretatt. De foreslår derfor en regional kvotebank, for å ivareta en ordning med lokal retildeling av fiskeressursene, slik at de kvotene som blir ledige som følge av ordningen kan tildeles innenfor kommunen, eventuelt fylket (Lofotrådet, 200: 3).

Lofotrådet mente også at høringsnotatene er mangelfulle på flere områder, av det som påpekes finner vi følgende: hvordan vil økte kapitalkostnader slå ut for den enkelte reder og for flåten samlet sett, dersom strukturkvoteordningen fører til bedre lønnsomhet for den enkelte – hvordan vil dette beskattes (for eksempel ressursavgift), og hvilke konsekvenser vil dette få for kommunene som blir berørte.

Regionrådenes består i hovedsak av ordførerne fra regionens kommuner, bortsett fra Salten Regionråd, der også rådmenn og opposisjonen er representert. Rådene har dermed noe av det samme utgangspunktet for å uttale seg som kommunene har, bortsett fra at rådene representerer flere kommuner og dermed kanskje uttaler seg med større tyngde.

FYLKESKOMMUNENE

Fylkeskommunene er delte i sine anbefalinger, men det er stort sett ingen av de fylkeskommunene som har uttalt seg som sa ensidig nei til høringsforslagene. Finnmark fylkeskommune sa i utgangspunktet nei til driftsordninger og strukturfond, men ønsker eventuelt å være prøvefylke for førstnevnte dersom denne innføres. Strukturvoteordningen ønsker de en konsekvensutredning for før denne eventuelt innføres, da også med tanke på de samfunnsøkonomiske aspektene (Finnmark Fylkeskommune, 2002: 4). Når det gjelder driftsordningen har fylkeskommunen flere ting å påpeke, blant annet mente de at ordningen kan føre til en mer mobil totalkvote innad i kommunen, noe som kan føre til en mer ustabil råstoffleverandør – og ikke det motsatte, som Fiskeridepartementet hevder (Finnmark fylkeskommune, 2002: 8). Om strukturordningen påpeker fylkeskommunen at departementets resonnement vedrørende fartøyene under 15 meter. Departementet ønsker å unndra disse for ordningen med strukturkvoter, ettersom disse har stor betydning for det enkelte lokalsamfunn. På samme tid ønsker de imidlertid at ordningen med kondemneringsfond skal gjelde for denne gruppen. Dette påpekte for øvrig også Fiskeridirektoratet i sin uttalelse (Fiskeridirektoratet, 2002: 16).

Som mange andre av høringsinstansene stiller også Finnmark fylkeskommune spørsmål ved hva Fiskeridepartementet mener med overkapasitet: ”Overkapasitet i forhold til hva? Det totale ressursgrunnlaget i Barentshavet, eller i forhold til råstoff som landes ferskt for videreformidling i Finnmark?” (Finnmark fylkeskommune, 2002: 11). Fylkeskommunen viser til Fylkesplanen for Finnmark 2002-2005, der det heter at fabrikktrålerflåten bør kondemneres, samt at fylkeskommunen ikke kan akseptere omsettelige kvoter i fiskerinæringa (Finnmark fylkeskommune, 2002: 11).

Troms fylkeskommune sa i all hovedsak ja til de foreslåtte tiltakene, men med en del betingelser. De uttalte at de ikke går inn i detaljene i notatet, men bidrar med noen generelle betraktninger (Troms fylkeskommune, 2002: 1). Det er fylkestinget som har behandlet dette notatet, og de legger i høringsuttalelsen vekt på at denne saken er viktig og prinsipiell, ettersom den skal fastlegge rammebetingelsene for kystflåten. De ønsker derfor at saken oversendes til Stortinget for behandling. Videre legger de vekt på den viktige rollen fiskeriene spiller for næringsvirksomhet i Troms fylke, og at fiskeriene danner bærebjelken for bosetting og sysselsetting. Det er dermed avgjørende at disse ressursene forvaltes på en måte som

ivaretar dette (Troms fylkeskommune, 2002: 1). På generelt grunnlag uttalte de også at de mente at ”viktige endringer i fiskeripolitikken må konsekvensutredes før de iverksettes” (Troms fylkeskommune, 2002: 1). Videre er fylkeskommunen sterkt i mot en fiskeripolitikk som bidrar til å samle fiskerettighetene på få hender, og de understreker også at det er viktig å ta vare på mangfoldet i flåten. Som enkelte av kommunene peker også fylkeskommunen på viktigheten av å bevare muligheten for å drive kombinasjonsnæring i Troms, samt behovet for en generell ivaretagelse av distriktsmessige hensyn.

Nordland fylkeskommune sa ja til forslaget om driftsordning, dersom det etableres en regional kvotebank, og strukturfond, men nei til strukturkvoteordning. Saken er behandlet av fylkesrådet, som er av den oppfatning at ”forslagene til drifts- og strukturordning vil formalisere handelen med kvoterettigheter og gjøre det enklere å øke kvotegrunnlaget og eventuelt også å spesialisere driften på færre rettigheter gjennom avtaler om kvoteutveksling” (Nordland fylkeskommune, 2002: 8). Fylkesrådet mener prinsipielt at fiskerettigheter er samfunnets felleseie, og derfor ikke bør gjøres til gjenstand for handel, og viser til deltakerloven. Som flere av de andre høringsinstansene uttalte også Nordland fylkeskommune (2002: 8) at en privatisering av retten til å fiske også betyr at staten gir fra seg en stor del av den politiske styringsmuligheten de nå har.

Nord-Trøndelag fylkeskommune sa nei til alle de tre foreslåtte tiltakene, og ønsker en konsekvensanalyse før en eventuell endring av regelverket. De påpeker at Nord-Trøndelag er et fiskerifylke, og mente at fylket er svært sårbart for endringer i driftsbetingelser som kan slå negativt ut i konkurranse med andre regioner (Nord-Trøndelag kommune, 2002: 3). De mente videre at de foreslåtte tiltakene sammen vil bety en for sterk strukturering, som vil føre til at mange kystfiskere stenges ute fra fisket, og man vil få en sentralisering av kvoterettighetene.

Møre og Romsdal fylkeskommune sa ja til de foreslåtte tiltakene, men med noen merknader. Når det gjelder strukturfond uttalte fylkeskommunen at de ønsker at det offentlige skal gå inn med like mye midler som næringa selv gjør. De ønsker også at avgifta skal være så lav som mulig, samt at det bør være et øvre tak. Sa et betinget ja til forslaget om driftsordninger, ettersom de mente dette kan forsinke prosessen med strukturering, og da bare for den delen av flåten som ikke blir omfattet av de andre strukturordningene (Møre og Romsdal fylkeskomme, 2002: 3). Avslutningsvis opplyser fylkeskommunen om at de er ”skeptisk til for sterk opphopning av kvotar og meiner at det framleis må vere slik at den

aktive fiskar(-ar) skal vere eigar(-ar) av driftsmidla i fiskeria” (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2002: 4).

Sogn og Fjordane fylkeskommune sa nei til forslaget om driftsordning, men ja til forslagene om strukturkvote og strukturfond. Fylkeskommunen mente at en driftsordning ville undergrave de andre struktursordningene. Også Sogn og Fjordane fylkeskommune fremmer forslag om en ressursavgift, blant annet for å unngå uforholdsmessig høy prising av rettighetene (Sogn og Fjordane fylkeskommune, 2003: 4).

Fylkeskommunene er ikke så relativt ensidig negative som kommunene er til de foreslåtte ordningene, men har likevel mange merknader. Også her er det flere som uttrykker bekymring over effekten ordningene kan komme til å ha på kystsamfunnene som er avhengige av fiske, og at dette aspektet ikke er vurdert godt nok i høringsnotatet. En kan anta at fylkeskommunene uttalte seg på tilsvarende bakgrunn som kommunene og regionrådene, dog med et noe videre perspektiv.

SAMETINGET

Sametinget sa ubetinget nei til alle de foreslåtte tiltakene. De mente at norske myndigheter ikke ivaretar samenes interesser i fiskerisektoren i henhold til Norges forpliktelser, og ”ser det som helt nødvendig i samisk samfunnsutvikling at det utvikles forvaltningsmodeller hvor lokalbefolkningen kan dra nytte av komparative fordeler, slik som nærhet til ressursene samt fangst på lokale ressurser” (Sametinget, 2002: 2). Sametinget understreker betydningen av fisket for bosetting langs kysten, og kan ikke akseptere at rettighetene til å drive fiske utsettes for kjøp og salg. De krever at man må se til at fremtidige forvaltningsordninger bygger på et urfolksperspektiv. Samtidig mente Sametinget også at ”Stortinget må fastsette ordninger som skal tilbakeføre fiskerettighetene til de som har mistet rettigheter uten at de har drevet et fiske som har virket ødeleggende for fiskebestandene. Forslagene må være utformet slik at man fra samisk og nordnorsk hold fortsatt kan delta i de tradisjonelle- og lokale fiskeriene” (Sametinget, 2002: 3).

Sametinget uttalte seg i større grad om systemet som helhet, og ikke så mye konkret om de foreslåtte ordningene. De henviser også til internasjonale og nasjonale lover og regler vedrørende urbefolkningens rettigheter, og påpeker hvor viktig det lokale fisket er for samisk levesett.

FYLKESKOMMUNER OG ANDRE INSTANSERS EKSPERTISE

Heller ikke denne gruppen instanser er en homogen gruppe, men de er likevel tilsynelatende nærmere hverandre enn den forrige gruppen. Disse instansene argumenterer ut fra et lokalpolitisk perspektiv, der nærhet til problemstillingen og ressursene står sentralt. Flere av dem henviser for eksempel til lokale prosjekter, og hvordan lokalbefolkningen og de lokale fiskerne oppfatter situasjonen. Denne gruppens ekspertise og kunnskap kan dermed beskrives som en kombinasjon av lekfolksekspertise og kjennskap til situasjonen i form av å være berørte.

3.3.3 NÆRINGSORGANISASJONER

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL) er en medlemsstyrt organisasjon tilknyttet Næringslivets hovedorganisasjon (NHO). De sa ja til drifts- og strukturkvoteordning, men nei til forslaget om strukturfond. FHL uttalte at de støtter de overordnede målene i høringsnotatet, men at de savner en analyse på hvilke konsekvenser ordningene vil få for de ulike delene av landindustrien. De mente ”det må være en forutsetning at ordningen gir bedre og mer stabile råstoffleveranser til foredlingsindustrien, styrker leveranser av *ferskt* råstoff og reduserer andelen fryst råstoff” (Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening, 2002: 1). Dette setter de i sammenheng med at det er nødvendig at den minste flåtegruppen ikke svekkes, ettersom det er denne delen av flåten som i hovedsak står for levering av ferskt råstoff. FHL støtter også denne utviklingen som de mente vil føre til mindre overregulering, noe som vil bedre råstofftilgangen. De mente videre at den økende privatiseringen av fiskerettighetene gjør at deltakerloven bør revurderes – ettersom de mente ”det blir stadig vanskeligere å forstå argumentasjonen for at deltakerloven fortsatt skal begrense foredlingsindustriens mulighet til eierskap til fiskefartøy for å sikre eget råstoffbehov” (Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening, 2002: 2). De mente også at det må tas hensyn til lokal foredlingsindustri, at samlekvoteordningen bør utvides til å gjelde fartøy under 21 meter, ettersom dette vil styrke ferskfiskeleveransene, samt at det bør legges til rette for økt utnyttelse av biprodukter (Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening, 2002: 2-3).

FHL uttalte at de ikke ønsker etablering av en kondemneringsordning/strukturfond, men heller at strukturkvoteordningen også skal gjelde for den minste delen av flåten. Dersom det likevel etableres en kondemneringsordning krever FHL at det tas hensyn til foredlingsindustriens behov før det eventuelt innvilges kondemnering, samt at kvotene holdes innenfor regionen de kom fra.

Norges Fiskarlag sa ja til alle tiltakene, men med flere betingelser. De er skeptiske til driftsordninger, ettersom de frykter at ordningen kan komme til å initiere potensiell fangstkapasitet som ikke utnyttes dag. Når det gjelder strukturfond sa de ja på betingelsen at staten bidrar med like mye som næringa selv gjør. De uttalte på generelt grunnlag at de registrerer at høringsnotatene er ”utarbeidet med basis i de signaler som ble gitt omkring struktur og strukturvirkemidler for kystflåten på Fiskarlagets Landsmøte i oktober 2001” (Norges Fiskarlag, 2002: 1), og at de er tilfredse med at departementet nå har tatt tak i disse utfordringene. De er derimot misfornøyde med hvordan spørsmålet om statlig bidrag til strukturfondet blir behandlet, ettersom de mente dette var en forutsetning for at næringen selv skulle bidra. De sa også nei til forslaget om at alle fartøyene skal belastes denne avgiften på lik linje, ettersom den gruppen av fartøy som ikke får glede av ordningene også er blant de svakeste økonomiske gruppene – de minste fartøyene – og at det ikke vil være riktig å belaste disse denne avgiften (Norges Fiskarlag, 2002: 13).

Norges Fiskarlag viser til teorien om allmenningens tragedie, og mente at ”den ideelle verden med den frie allmenningen hvor alle fritt skal kunne utnytte havets ressurser ikke er noen reell virkelighet i dagens situasjon” (Norges Fiskarlag, 2002: 5). Videre uttrykker de at de er motstander av omsettelige kvoter i klassisk forstand, men mente at den praksis vi nå har (med kunstig høy pris på fartøy for å kompensere for kvoten som følger med) ikke er til å unngå. Likevel mente de at vi var langt unna det systemet med omsettelige kvoter man for eksempel har på Island (Norges Fiskarlag, 2002: 6). De opplyser at enkelte av deres medlemslag har ønsket konsekvensanalyser, men at Fiskarlaget selv mente dette vil være vanskelig å utarbeide. De er av den oppfatning at strukturkvoteordningen må evalueres etter 2-3 år (Norges Fiskarlag, 2002: 10).

Norges Kystfiskarlag sa nei til alle tiltakene foreslått av Fiskeridepartementet. Kystfiskarlaget mente at selv om Departementets mening med forslagene er å øke lønnsomheten i flåten, vil realiteten være at det åpnes for omsettelige kvoter – på tross av at Stortinget på et tidligere tidspunkt har sagt nei til dette (Norges Kystfiskarlag, 2003: 2). De sa

også at målsettingen med å redusere antall deltakere i fiskeriene vil få store konsekvenser for kystsamfunnene. Kystfiskarlaget stiller spørsmål ved om ”departementets forslag [vil] bidra til å trygge ressursene og skape en mer lønnsom fiskerinæring, bedriftsøkonomisk så vel som samfunnsøkonomisk”, samt ved om ”[det finnes] bedre alternativer for å sikre lønnsomhet, rekruttering, og ikke minst for å styrke ressursgrunnlaget som forutsetning for fremtidig utveksling og vekst i næringen” (Norges Kystfiskarlag, 2003: 2).

Kystfiskarlaget mente at det har vært vanskelig å regulere og forvalte fiskeressurser optimalt, og at i debatten om hvilke reguleringer som har vært nødvendige har mange stått mot hverandre – som forskjellige grupper fiskere. Kystfiskarlaget trekker spesielt frem at de har stått mot Fiskarlaget. I tillegg har forskjellige regioner, miljøverner og havforskere med motstridene anbefalinger deltatt i debatten. ”Vi tror dessverre at det i stor grad har vært de forskjellige pressgruppenes økonomiske styrke, og adgang til å påvirke, som har vært avgjørende for hvilke løsninger som har blitt valgt” (Kystfiskarlaget, 2003: 3). De påpeker at de foreslåtte tiltakene er lagt frem uten noen form for konsekvensutredning, og mente at

I løpet av den siste 12-års perioden er det skapt et forvaltningssystem der rekruttering til fiskerinæringen er i ferd med å bli en umulighet. Som et resultat av dette går gjennomsnittsalderen på norske fiskere stadig opp, og ble høsten 2002 sagt å være passert 50 år. Bosettingen i distriktene og i marginale kystsamfunn går ned, mens antall arbeidsplasser tilknyttet de enkelte fartøy stadig reduseres. ”Skipperfiske” er i ferd med å bli et utbredt fenomen. Mange kystfiskere sliter i dag unødig hardt i sin yrkesutøvelse fordi kvotenedgang og reduserte deltakerrettigheter har gjort det umulig å holde et forsvarlig mannskap. Sikkerhetsmessig er dette et faremoment. For sysselsetting og rekruttering er dette et langt større problem enn den ”mangelen på fasiliteter” om bort i kystfiskefartøyene, som fiskeriministeren har uttrykt bekymring for.

Norges Kystfiskarlag, 2003: 3

Kystfiskarlaget mente at deres interesser er sammenfallende med internasjonale avtaler, samt med Stortingets vedtatte fiskeripolitikk. Likevel opplever de at deres reguleringsforslag i liten grad er fulgt av myndighetene. De mente at fokuset på begrensning av deltakelse i fiskeriene for å unngå scenarioet ”allmenningens tragedie” er å anse som privatisering av nasjonale ressurser, og at det finnes andre måter å regulere fisket på. Blant det som regnes som er alternative finner vi: ”økning av minstemål, stengning av felt, tidsbegrensninger, havdeling mellom forskjellige bruksarter og fartøykvoter/ evt. Maksimalkvoter etter et påmeldingssystem” (Norges Kystfiskarlag, 2003: 7). Kystfiskarlaget

(2003: 7) mente at deres konkurransefortrinn ligger i nærhet til ressursene, og kystfiskere med ”gode basiskunnskaper” som er i stand til å utnytte ressursene med minimalt forbruk av kapital og energi.

Når det gjelder overkapasiteten i kystflåten nekter kystfiskarlaget for at denne er et problem, ettersom det alltid har ligget en viss overkapasitet latent. De mente at det ifølge havforskere ligger ”en enorm fremtidig verdiøkning i å endre beskatningsmønsteret” (Norges Kystfiskarlag, 2003: 7), og at de ikke vil være med på å redusere kapasiteten til dagens lave ressurnivå. Kystfiskarlaget (2003: 9) er heller ikke enige i Fiskeridepartementets påstand om at flåten har overkapasitet i normale år ettersom de mente det har vært få eller ingen normale år etter at kvotene ble innført. Videre savner Kystfiskarlaget konsekvensvurderinger for en rekke faktorer, som den enkelte yrkesutøver og dennes familie, landindustrien og kystsamfunnene som helhet (Kystfiskarlaget, 2003: 10).

Kystfiskarlaget oppsummerer konsekvensene ved innføringen av de foreslåtte tiltakene slik: reduksjon av arbeidsplasser, negativ bedriftsøkonomisk virkning pga økt gjeldsbyrde og at overreguleringen fjernes, negativ samfunnsøkonomisk virkning – blant annet pga arbeidskraftseksport og økt sentralisering, negativ virkning på ressursene pga økt press og mindre bærekraftig fiskeri, samt kvalitetsforringelse (Norges Kystfiskarlag, 2003: 11-12). Erfaringene frem til nå viser i følge Kystfiskarlaget (2003: 13-14) blant annet at det på landsbasis er blitt 7.600 færre fartøy med fulle rettigheter, og 13.515 færre fiskere siden 1980. Samtidig viser prognoser at et mer forsvarlig beskatningssystem kunne gitt milliongevinster på sikt. Som et eksempel vises det til at 80 % av torsken som er fanget med trål er så liten at den ikke enda har gytt. Omvendt er 80 % av toskan som fanges med tradisjonelle redskaper over denne størrelsen (2,5 kg).

Videre viser Kystfiskarlaget til erfaringer fra Island og New Foundland, der omsettelige kvoter har hatt uønskede konsekvenser. New Foundland anslås å ha mistet 50.000 innbyggere som følge av krakket i torskebestanden, mens på Island tok det kun 44 måneder fra innføringen av omsettelige kvoter til de største rederiene hadde kjøpt opp 700 av 1043 rettigheter (Norges Kystfiskarlag, 2003: 14).

Kystfiskarlaget krever dermed at alle forslag til strukturordninger trekkes tilbake og legges på is, inntil det foreligger konsekvensanalyser. I tillegg ønsker de en evaluering av den fiskeriforvaltningen som er ført siden 1989. De krever videre at det utredes alternativer til de foreslåtte ordningene, og at disse ”i sterkere grad sikre[r] gode rammevilkår for kystflåten,

opprettholdelse av tradisjonelle driftsmønster, rekruttering, fornyelse og en bærekraftig bestandsforvaltning” (Norges Kystfiskarlag, 2003: 15). Kystfiskarlaget (2003: 24) mente også at det ikke var lagt frem noen analyser som dokumenterer på hvilken måte lønnsomheten vil øke som følge av de foreslåtte tiltakene, verken samfunns- eller bedriftsøkonomisk.

Norges Råfisklag uttalte seg ikke konkret om de forskjellige forslagene, men mer på det tekniske rundt avviklingen av forslagene, slik som administrative utfordringer rundt innkrevningen av en strukturavgift, eller en differensiert strukturavgift. Råfisklaget påpeker imidlertid en del mulige konsekvenser innenfor deres område:

- Det vil kunne skje en fangstforskyvning mellom distrikter
- Ved en slik eventuell distriktsforskyvning vil det kunne føre til økt regionalt press på mottaket, og derved økt behov for føringsmidler.
- Størrelsessammensetning og kvalitetsaspektet må vektlegges når konsekvensene skal vurderes.

Norges Råfisklag, 2002: 2

Heller ikke Norges Sildesalgslag uttalte seg konkret om de foreslåtte ordningene, men påpeker administrative utfordringer. De mente blant annet at dersom alle fangster underlegges strukturavgift, vil dette også ramme utenlandske fartøyer – noe som vil kunne redusere antallet direktelandinger fra utenlandske fartøy i Norge. Når det gjelder ordningen med strukturkvoter uttalte de likevel at de ”finner det underlig at et så viktig prinsipielt spørsmål som omsettelige kvoter blir redusert til konsekvens av innføring av spesielle kvoteordninger. Etter lagets oppfatning burde et så viktig spørsmål vært gjenstand for en egen utredning og tilhørende prinsipiell debatt” (Norges Sildesalgslag, 2002: 2).

Norsk Sjømannsforbund viser til sin tidligere uttalelse vedrørende innføring av strukturavgift, der de ikke støtter denne. For det første innebærer den enda en økonomisk belastning for fiskerinæringa. Videre mente de at en slik strukturering bør følge samme mal som i havfiskeflåten, samt at de mente en slik avgift vil virke urettferdig for de som har foretatt en strukturtilpasning før ordningen ble innført (Norsk sjømannsforbund, 2002: 2).

NÆRINGSORGANISASJONENES EKSPERTISE

I tillegg til gruppen med offentlige etater, er dette gruppen med flest ulikheter innad. Dette kommer hovedsakelig av forholdet mellom Norge Fiskarlag og Norges Kystfiskarlag, som står helt mot hverandre i denne høringen, men det kommer også av at salgslagene uttaler seg på et helt annet grunnlag enn resten av instansene. Sjømannsforbundet uttaler seg på vegne av sine medlemmer som fagforbund. Begge fiskarlagene argumenterer på bakgrunn av å representere fiskernes interesser, og ettersom begge er medlemsbaserte organisasjoner representerer de også en slags lekfolkskunnskap. Samtidig består disse medlemmene i hovedsak av fiskere, slik at disse organisasjonene også representerer den ekspertisen fiskerne eventuelt måtte besitte.

3.3.4 MILJØORGANISASJONENE

De fire som sorterer under denne kategorien – Attac (2003), Natur og ungdom (2002) og Norges Naturvernforbund (2002), samt Norges Naturvernforbunds Barentshavskontor (2003) – argumenterer i det store ganske likt. Alle gjør anbefaling mot Fiskeridepartementets høringsforslag, med hovedsakelig de samme begrunnelsene. Jeg vil anta at grunnen til at man innvilger miljøvernorganisasjoner status som høringsinstanser når det gjelder fiskeripolitiske saker, er at bærekraftig ressursutnyttelse faller innenfor disse organisasjonenes virkefelt. Attac er strengt tatt ikke en miljøorganisasjon, men er ”del av en global bevegelse for rettferdighet, demokrati og fred” (Attac, udatert). Like fullt argumenterer de i tråd med hvordan de nevnte miljøorganisasjonene argumenterer mot Fiskeridepartementets forslag. Alle fire går som nevnt mot forslagene i høringen, men det første punktet – driftsordninger – berøres heller lite. Det er dermed forslagene om strukturkvoter og strukturkvotefond som opptar disse organisasjonene sterkest. Argumentene kan sammenfattes som følger:

- ytterligere privatisering av nasjonale fellesressurser, og frykter dette kan føre til en sentralisering av kvoterettigheter
- overkapasitet verken defineres eller kvantifiseres, organisasjonene mener det er feil å telle antall fiskere og fartøy, og at problemet heller ligger i overinvesteringer
- høringsnotatet mangler drøftning av konsekvensene for bo- og sysselsetting i distriktene, der organisasjonene mener det vil slå negativt ut

- Kystfiskerne er utelatt fra prosessen, i form av Norges Kystfiskarlag, mens Norges Kystfiskarlag synes å være den eneste representanten for fiskerne.
- Andre berørte parter, som ungdom og kvinner er også utelatt
- Mangler vurdering i sammenheng med ulike internasjonale prosesser, som fører til en friere omsetning av fiskerettigheter, også over landegrensene

Miljøorganisasjonenes argumenter mot de foreslåtte ordningene baserer seg dermed i stor grad på hva de mener mangler i høringsnotatet. Konsekvensene for bo- og sysselsetting langs kysten er ikke drøftet, det er heller ikke konsekvensene for alle berørte parter – som ungdom som skulle ønske å etablere seg som fisker. I tillegg mente de at erfaringer fra strukturpolitikken viser at denne ikke har fungert som ønsket, men heller ført til større press på ressursene.

MILJØORGANISASJONENES VERDISYN

Miljøorganisasjonene forvalter en spesifikk interesse – natur og miljø – og besitter gjennom denne interessen viktig kunnskap, men også et eget verdisyn. Disse organisasjonene argumenterer dermed ut fra et syn om at natur har en verdi i seg selv, men også ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Norges Naturvernforbund mener at det er Norges plikt å bevare natur og arter også for fremtidige generasjoner (Norges Naturvernforbund, udatert). På samme tid ønsker de også en konsekvensutredning for hva ordningene vil bety for de berørte parter, samt hvilken effekt de vil ha på bo- og sysselsetting langs kysten.

De som sorterer under denne kategorien er i hovedsak non-governmental organizations (NGOer). Natur og Ungdom er tilknyttet Norges Naturvernforbud, og denne legger klar vekt på at de styres av Landsstyret og Landsmøtet, og at verken samarbeid med næringslivet eller det offentlige skal kunne styre organisasjonens meninger eller gjøremål, og på denne måten svekke organisasjonens troverdighet som ”medlemsbasert, landsomfattende og demokratisk miljøorganisasjon” (Norges Naturvernforbund 2009). Ifølge Fischer (2009: 70) er NGOer en form for sosialt og politisk engasjement, der sivile organisasjoner har funnet pragmatiske måter å forholde seg til myndighetenes organisasjoner på. Dette organisasjonsdemokratiet er en tungt innarbeidet og etablert del av demokratiet. Å organisere seg på denne måten kan

dermed være en form for sivil engasjement, og mange av disse organisasjonene baserer seg i stor grad på frivillig, ulønnet arbeid. Kanskje kan man si at disse organisasjonene uttalte seg i forbindelse med høringene i kraft av å være engasjerte borgere, som er spesielt opptatt av miljømessige hensyn. Alternativt så sitter de på kunnskap utover dette, en slags miljøekspertise.

TABELL 3.1 OVERSIKT OVER HØRINGSUTTALELSENE

	<u>Driftsordninger</u>	<u>Strukturkvoteordninger</u>	<u>Strukturfond</u>
Fiskeridirektoratet	Nei. Mener en slik ordning vil kunne redusere effekten av de andre tiltakene, samt føre til at ubenyttet kapasitet tas i bruk.	Ja. Mener også strukturkvoten bør gis permanent, og gjelde både 15 til 21 meter og 21 til 28 meter.	Ja.
Statens Nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)	-	Ja. Mener det bør gis en permanent kvotefordel, for fartøy fra 15 til 28 meter.	Ja.
Konkurransetilsynet	Ja, under betingelsen at leieprisene er markedsbestemte.	Ja, med unntak av de minste fartøyene. Anbefalt nedre grense 15 meter.	Et slikt avgiftstrekk vil påføre fiskerne et effektivitetstap, og en økonomisk ulempe i forhold til andre lands fiskere. Bør minimeres.
Sametinget	Nei.	Nei.	Nei.
Finnmark fylkeskommune	Nei, men ønsker å være prøvefylke for et eventuelt prosjekt. Ønsker konsekvensutredning.	Nei, ønsker konsekvensutredning.	Nei. Mener at kystflåten er nøkkelen til en bra og lønnsom fiskerinæring, og at denne ikke bør bygges ned.
Troms fylkeskommune	Ja, men mener saken bør konsekvensutredes og behandles i Stortinget.	Ja. Bør gjelde 10 til 28 meter, og permanent kvotefordel.	Ja, men ønsker konsekvensutredning. Forutsetter at staten bidrar til fondet over statsbudsjettet.
Nordland fylkeskommune	Ja, mener at dersom det etableres en regional kvotebank vil det være rom for mer fleksible driftsordninger.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. Skulle strukturkvoter likevel innføres sier de ja, men krever at kvotene som frigjøres holdes innen fylket (regional kvotebank)	Ja.
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Nei. Mener de tre virkemidlene sammen vil bety en altfor sterk struktureringseffekt, og en sentralisering av fiskerrettighetene. Ønsker konsekvensanalyse.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. Ved en eventuell innføring ønsker de kvotebank innen fylket.	Nei. Ønsker at konsekvensene av strukturtiltakene utredes.
Møre og Romsdal fylkeskommune	Ja, men kun for de lengdegruppene som ikke får tilbud om strukturkvoter. Mener en slik ordning kan forsinke og	Ja. For fartøy mellom 15 og 28 meter, anbefaler permanent tildeling med	Ja, men mener at fartøy i adgangsregulerte fiskerier opp til 21 meter bør prioriteres, men ingen bør ekskluderes. Forutsetter at staten

	komplisere strukturingsprosessen i kystflåten.	avkortning.	bidrar til fondet med det samme som næringen selv gjør.
Sogn og Fjordane fylkeskommune	Nei. Stiller spørsmål ved om en slik ordning kan være med på å undergrave strukturordningen og kondemneringsordningen.	Ja. Mener ordningen bør gjelde fartøy 15-21 meter og 21-28 meter. Ønsker en evaluering etter fem år. Mener fylkesbinding bør falle bort.	Ja.
Lofotrådet	Ja, dersom det etableres en regional kvotebank vil det være rom for mer fleksible driftsordninger.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. I tillegg deler de ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse om betydelig overkapasitet i flåten, ettersom de mener at ikke bare tekniske og økonomiske parametre bør ligge til grunn for en slik vurdering. Ønsker også konsekvensutredning	Ja, men mener at fartøy i adgangsregulerte fiskerier opp til 21 meter bør prioriteres, men ingen bør ekskluderes ettersom alle skal bidra..
Salten regionråd	Ja, dersom det etableres en regional kvotebank vil det være rom for mer fleksible driftsordninger.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. I tillegg deler de ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse om betydelig overkapasitet i flåten, ettersom de mener at ikke bare tekniske og økonomiske parametre bør ligge til grunn for en slik vurdering. Ønsker også konsekvensutredning	Ja, men mener at fartøy i adgangsregulerte fiskerier opp til 21 meter bør prioriteres, men ingen bør ekskluderes ettersom alle skal bidra..
Helgeland Regionråd	Ja, dersom det etableres en regional kvotebank vil det være rom for mer fleksible driftsordninger.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. I tillegg deler de ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse om betydelig overkapasitet i flåten, ettersom de mener at ikke bare tekniske og økonomiske parametre bør ligge til grunn for en slik vurdering. Ønsker også konsekvensutredning	Ja, men mener at fartøy i adgangsregulerte fiskerier opp til 21 meter bør prioriteres, men ingen bør ekskluderes ettersom alle skal bidra..
Kåfjord kommune	Nei. Mener den foreslåtte ordningen vil føre til sentralisering av rettigheter og	Nei. Ønsker ikke kjøp og salg av kvoter, og kaller dette en "illegal aktivitet". Trekker	Nei. Ønsker å videreføre tidligere ordninger med statlig kondemneringstilskudd.

	spekulasjonstenkning.	også FIDs tallmateriale i tvil.	
Balsfjord kommune	-	Nei. Mener privatiseringen av omsettelige kvoter er til skade for bosetting og lønnsomhet langs kysten.	Nei, mener det er umoralsk at fiskerne selv skal betale en avgift for å synke (kondemnere) den fullt brukelige "båten til naboen".
Moskenes kommune	Nei. Mener ordningene vil føre til økt omsettelighet og at kvotene samles på færre hender.	Nei. Krever en evaluering av eksisterende ordninger før noe nytt eventuelt vedtas.	Nei, ønsker en regionalpolitisk konsekvensutredning, og en styrkning av kystflåten – ikke nedbygging.
Øksnes kommune	Nei. Krever at strukturmeldingen blir utsatt slik at man kan utrede konsekvensene denne vil få for kystkommunene. Imot kjøp og salg av fiskerettigheter.	Nei. Krever at strukturmeldingen blir utsatt slik at man kan utrede konsekvensene denne vil få for kystkommunene. Imot kjøp og salg av fiskerettigheter.	Nei. Krever at strukturmeldingen blir utsatt slik at man kan utrede konsekvensene denne vil få for kystkommunene.
Steigen kommune	Nei, mener reformene ligger for tett opptil et system med omsettelige kvoter, og at Stortinget ikke har vedtatt noen prinsipiell tilslutning til omsettelige kvoter.	Nei, mener reformene ligger for tett opptil et system med omsettelige kvoter, og at Stortinget ikke har vedtatt noen prinsipiell tilslutning til omsettelige kvoter.	Nei. Ønsker alternative ordninger utredet.
Værøy kommune	Ja, dersom det etableres en regional kvotebank vil det være rom for mer fleksible driftsordninger.	Nei. Prinsipielt imot privatisering av fiskerressursene. I tillegg deler de ikke uten videre Fiskeridepartementets problemforståelse om betydelig overkapasitet i flåten, ettersom de mener at ikke bare tekniske og økonomiske parametre bør ligge til grunn for en slik vurdering. Ønsker også konsekvensutredning	Ja, men mener at fartøy i adgangsregulerte fiskerier opp til 21 meter bør prioriteres, men ingen bør ekskluderes ettersom alle skal bidra..
Norges Fiskarlag	Ja, men er likevel skeptiske til driftsordninger, ettersom det fryktes at en slik ordning kan komme til å initiere potensiell fangstkapasitet som ikke utnyttes i dag.	Ja. For fartøy mellom 15 og 28 meter. Ønsker varig avkortet kvotefordel. Er også prinsipielt imot omsettelige kvoter, men emner at den praksis og de ordninger som avledes som følge av et rettighetsbasert fiske ikke er til å unngå.	Ja. Forutsetter at staten bidrar med minst det samme som næringen selv gjør.
Norges Kystfiskarlag	Nei. Ønsker utredet alternativer som kan sikre gode rammevilkår for kystflåten,	Nei. Ønsker utredet alternativer som kan sikre gode rammevilkår for kystflåten,	Nei. Mener at det er de som i dag driver minst intensivt som vil søke om

	opprettholdelse av tradisjonelle driftsmønstre, rekruttering, fornyelse og en bærekraftig bestandsforvaltning.	opprettholdelse av tradisjonelle driftsmønstre, rekruttering, fornyelse og en bærekraftig bestandsforvaltning.	kondemneringstilskudd. Mener også at slike tiltak i hovedsak bør rettes mot havfiskefartøy og trålere, og umoderne fartøy i kystflåten.
Norges Råfisklag	-	-	- (påpeker en del administrative utfordringer med innkrevingen av en slik avgift, spesielt dersom den skal være differensiert).
Norges Sildesalgslag	-	-	- (påpeker en del administrative utfordringer, samt at en slik avgift kan føre til færre direktelandinger fra utenlandske fartøy, ettersom denne avgiften også må legges på disse).
Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)	Ja, men ønsker en konsekvensanalyse for landindustrien før ordningen eventuelt innføres.	Ja, men det må tas hensyn til lokal landindustri før søknader innvilges.	Nei. Ønsker i stedet at det etableres en strukturkvoteordning også for den mindre kystflåten.
Norges Sjømannsforbund	-	-	Nei. Vil være en økonomisk belastning for alle i næringa.
Attac	-	Nei. Vil utsette behandling og se strukturvirkemidlene i sammenheng, og også avklare og presisere prinsippet om at fiskerressursene skal være folkets felleseie.	Nei. Mener at dette virkemiddelet ikke virker som det er ment, og at selv med en reduksjon i antall fartøy og fiskere har fangstkapasiteten gått opp.
Natur og ungdom	-	Nei. Mot privatisering av allmenne fiskeressurser. Mener problemet er knyttet til overinvesteringer, heller enn overkapasitet.	Nei. Mener at kystfiskarlaget er holdt utenfor prosessen, og at det mangler begrunnelse for flere av tallene og slutningene.
Norges Naturvernforbund	-	Nei. Mener det vil øke presset på hardt belastede ressurser, samt øke gjeldsbelastningen.	Nei. Mener at de fartøyene som legger mest press på ressursene og forvaltningssystemet vil bli for dyre å kjøpe ut, samt at det vil bli vanskelig for nye fiskere å etablere seg.
Norges Naturvernforbunds Barentshavkontor	-	Nei. Mener høringsnotatet mangler definisjon på hva som menes med overkapasitet, samt en konsekvensanalyse.	Nei, mener at et slikt fond gjør at det blir billigere å kvitte seg med den delen av flåten som ikke er et ressursproblem.

4. FRA HØRING TIL MELDING: OM HVORDAN HØRINGEN BIDRO TIL Å FORME MELDINGEN

4.1 HØRINGEN SOM POLITISK VERKTØY

Kristin Asdal (2008b) skriver om *the little tools of democracy*, og beskriver høringen som en av disse. En høring er en måte å utvide demokratiet på, slik at de som er berørte kan være del av beslutningsprosessen. Dette kan også bidra til å endre og skape problemstillingen og saken i seg selv. En høring kan også brukes til å forsøke å legitimere vedtak som gjøres – alle har jo fått uttale seg, har de ikke? – uten at dette nødvendigvis betyr at myndighetene må ta det som kommer frem til etterretning. I dette tilfellet skulle det vise seg at høringen faktisk førte til endringer i det som ble foreslått i høringsnotatet, når stortingsmeldingen kom. Det er ikke dermed sagt at høringen ikke ble brukt til å legitimere ønsket politikk, ettersom dette høringsnotatet inneholdt flere forslag, noen mer prestisjefulle enn andre.

I dette kapitlet skal jeg undersøke hvordan Fiskeridepartementet i dette tilfellet benyttet seg av det som kom frem i høringsuttalelsene, både som en kilde til kunnskap, men kanskje også som en måte å underbygge og legitimere politikken regjeringen ønsket å føre.

4.2 RETTIGHESBASERT FISKE OG ALLMENNINGENS TRAGEDIE – FISKERIDEPARTEMENTETS PERSPEKTIV

Kapittel 3 i stortingsmeldingen (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 20-21) heter ”Teoretisk bakgrunn og internasjonale erfaringer”, og er beskjedne halvannen side langt. Dette er kapitlet som skal fortelle oss hvilken teoretisk bakgrunn Fiskeridepartementet støtter seg på når de legger frem forslagene til fiskeripolitikk. Allmenningens tragedie og rettighetsbasert fiske nevnes som de to ytterpunktene for hvordan fiskeriene kan forvaltes. Allmenningens tragedie går som nevnt tidligere ut på at dersom deltakerne som benytter ressursene føler at dagens handlinger har liten eller ingen konsekvens for i morgen, vil de forsøke å få mest

mulig ut ressursene i dag. I tilfellet fiskeriforvaltning kan dette bety ”overinvesteringer, overfiske og liten respekt for vedtatte reguleringer” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 20). Denne ressursforståelsen står i kontrast til den som for eksempel miljøorganisasjonene argumenterer for, der slike ressurser skal være allmenne og ikke på private hender. For eksempel argumenterer Naturvernforbundets barentshavskontor (2003: 5) for at nærhet til ressursene tradisjonelt har vært den viktigste faktoren for tilgang til ressursene, ikke kapital – altså eiendomsrett. Det andre ytterpunktet beskrives som at ”[m]ange fiskeriøkonomer har en hypotese om at en kan bidra til bedre forvaltning av ressursene ved at fiskerne gis en form for eiendomsrett til å høste av ressursene over en lengre periode” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 20). I følge Fiskeridepartementet finnes det mellom disse ytterpunktene en rekke muligheter for tilpasning (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 20). Men gjør det egentlig det?

Måten Fiskeridepartementet argumenterer på her tilsier at de bare ser ett mulig utfall dersom en vil unngå allmenningens tragedie, selv om de beskriver dette som to forskjellige ytterpunkter. Dersom allmenningen er åpen, vil dette føre til tragedie – ved at fiskeressursene vil bli utarmet fordi alle som høster av disse ressursene vil tenke først og fremst på egen vinning, og fiske så mye de kan. For å unngå denne tragedien må man gi fiskerne eiendomsrettigheter til ressursene, slik at de har en interesse av at ressursene er tilstede også i morgen. I fiskerisammenheng har kvoter vært løsningen, selv om ikke disse sikrer fiskerne direkte eiendomsrett til ressursene – men heller legger begrensninger på hvordan ressursene brukes. Forslaget om omsettelige kvoter som ble fremmet i stortingsmeldingen er da enda et skritt i retning av en eiendomsrettighetsbasert løsning, selv om ikke dette er noe som behandles i meldingen. Fiskeridepartementet går heller ikke nærmere inn på temaet allmenningens tragedie, og diskuterer ikke noe rundt en alternativ ressursforståelse – slik som den miljøvernorganisasjonene står for – eller hvorvidt allmenningens tragedie er det eneste mulige utfallet av en åpen allmenning.

Fiskeridepartementet sier ikke eksplisitt hvilken teoretisk ekspertise som er benyttet, utover at man ønsker å unngå allmenningens tragedie og at man regner med at det er dette som kommer til å skje om man ikke griper inn og regulerer fiskeriene. På tross av dette er det mye som tyder på at den tidligere nevnte ressursøkonomien har spilt en rolle her. En av hovedtankene innenfor ressursøkonomien er, som jeg var inne på i første kapittel av denne oppgaven, markedets rolle i reguleringen av ressurser. Dersom fiskerne har et eiendomsforhold til ressursene, vil det være i deres egen interesse å forvalte disse ressursene bærekraftig. De ”mange” fiskeriøkonomene som omtales i meldingen sier heller ikke noe om

hvem disse er, men det er rimelig å anta at disse fiskeriøkonomene hører til fagfeltet ressursøkonomi.

I avsnittet om internasjonale erfaringer er det igjen overkapasitet som er temaet. Det slås generelt fast at "[g]lobalt anses overkapasitet i fiskeflåten som den mest alvorlige trussel mot en bærekraftig fiskeriforvaltning" (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 20). Avsnittet tar videre for seg internasjonalt samarbeid innen forvaltning av flåtekapasitet, blant annet gjennom FN og EU. En internasjonal handlingsplan, der Norge bidro i utformingen, skal sikre at alle landene iverksetter tiltak mot overkapasitet i flåten. Et kompromiss inngått av Ministerrådet i 2002 innebærer restriksjoner for støtte til nybygging og modernisering av den eksisterende flåten. Det er også avsatt midler til kondemnering av fiskerfartøy. Norge er med andre ord forpliktet gjennom internasjonale avtaler til å søke og redusere overkapasiteten i flåten, og til å begrense offentlig støtte til modernisering og nybygging av fartøy. Fiskeridepartementet foreslo også i Stortingsmeldingen et eget kondemneringsfond, i tråd med EUs strategi for å få ned overkapasiteten.

Dette lille kapittelet i meldingen sier oss dermed mye om hvilken ekspertisetype som har bidratt til å utforme den aktuelle fiskeripolitikken – selv om dette ikke sies med rene ord. Ressursøkonomiens rolle nevnes ikke eksplisitt i meldingen, det gjør heller ikke samfunnsøkonomien – som fagfeltet ressursøkonomi er en del av. Fiskeridepartementet unnlater her å fortelle oss hvem som er ekspertene bak den ønskede retningen innen norsk fiskeripolitikk. Kanskje er dette fordi dette ikke er noe direkte valg fra myndighetenes side, men heller et utslag av sedvane. På samme tid forsøker de å fremstille noe som egentlig er to sider av samme sak, som et valg mellom to forskjellige retninger (allmenningens tragedie eller rettighetsbasert fiske), der det er mulig å legge seg et sted på midten.

En stortingsmelding er på en måte et dokument som er ment å fremstille fakta på en saklig måte, på den andre siden er det et verktøy for en regjering som skal presentere en sak for Stortinget – og dermed et verktøy for innføring av ønsket politikk. Et slikt dokument vil derfor aldri være en nøytral fremstilling av fakta, men kan inneha et verdisyn, eller representere bestemte verdier og prioriteringer. Denne stortingsmeldingen fremstiller saken på en relativt rett frem måte, på et vis som gjør at den virker selvfølgelig. Fiskeridepartementet fremstiller sitt forslag som det beste forslaget, med utsagn som "[a]lternativet til de ordningene som foreslås vil være en strukturtilpasning styrt av at fiskerne må gi opp av økonomiske årsaker" (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 11). De fremstiller dermed denne

saken som om man ikke har noe valg, og de løsningene som ble foreslått i høringen som de ”riktigste” løsningene. Denne måten å fremstille saken på gjør at det ikke levnes rom for alternative ressursforståelser – som den for eksempel miljøorganisasjonene, Sametinget eller Kystfiskarlaget argumenterer for i sine uttalelser. Like fullt har Fiskeridepartementet endret på sitt opprinnelige forslag etter høringen, men hvem har de egentlig hørt på?

4. 3 EN MELDING BLIR TIL

4.3.1 SAKSGANGEN

I Ot. Prp. Nr. 76 (2001-2002) foreslo Regjeringen Bondevik II endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m. v, for å ”gi hjemmel for innkreving av en avgift av fangstverdien, til et strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten” (Ot. Prp. Nr. 76, 2001-2002: 2). Proposisjonen ble behandlet i Næringskomiteen, som i Innst. O. nr. 34 (2002-2003) mente at det var behov for en samlet drøfting av ressursfordelings- og strukturpolitikk i fiskerinæringen, før en iverksetter eventuelle nye tiltak (Innst. O. nr. 34, 2002-2003: 4 og Stortingsmelding nr 20, 2002-2003: 11).

Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) er dermed en respons på ønsket om en samlet vurdering av disse tiltakene, og tar for seg både driftsordninger, strukturkvoter og strukturfond. Også denne saken ble tildelt Næringskomiteen, som avga sin innstilling i juni 2003. I Innst. S. nr. 171 (2002-2003) kommer det frem at det var visse uenigheter mellom medlemmene i komiteen, men at komiteen gjør vedtak om at Regjeringen bes sette kvotetak på 3 kvote per fartøy, og at stortingsmeldingen vedlegges protokollen (Innst. S. nr. 171, 2002-2003: 15). Disse uenighetene følger hovedsakelig partitilhørighet. Under den påfølgende Stortingsdebatten ble det fremsatt flere forslag, blant annet fremmet Kystpartiet (støttet av SV, SP og AP) forslag om at Stortingets behandling av saken burde utsettes til det er fremlagt en konsekvensutredning med tanke på hva kystfisket betyr for bosetting langs kysten. I tillegg kom det også forslag som gikk på utredning av tiltak utover de foreslåtte, og tidsbegrensning på å benytte de sammenslåtte kvotene. Ingen av disse ble bifalt. Begge Næringskomiteens innstillinger ble bifalt, den første med 63 mot 35 stemmer (vedtak nummer 505), den andre enstemmig (vedtak nummer 506) (Stortinget, 2003).

Dette betyr at Regjeringens forslag til politikk fikk gjennomslag i Stortinget, men hva står det egentlig i meldingen – og fikk høringen konsekvenser for den ferdige meldingen?

4.2.2 HVA SKJEDDE FRA HØRING TIL MELDING?

Målet med høringen var å innhente uttalelser fra de berørte i saken, og de som kunne bidra rent faglig – altså ekspertene. I det følgende vil jeg beskrive hvordan meldingen som ble presentert for Stortinget så ut – og hvordan denne skilte seg fra forslaget som ble sendt på høring. Jeg vil også gjøre rede for hvordan Fiskeridepartementet argumenterte for de forslagene som ble fremmet i meldingen. Deretter vil jeg kategorisere de forskjellige instansene etter hvordan de uttalte seg, og på hvilket grunnlag. Ved å sammenligne dette med hvordan Fiskeridepartementet argumenterte, ønsker jeg å vise hvem som ble hørt i prosessen. Dette vil kunne bidra til å belyse hvilke prioriteringer som ble gjort, og på hvilket grunnlag beslutningen ble tatt.

Hovedmålet med politikken som presenteres i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) er å ”tilpasse kapasiteten i kystflåten bedre til ressursgrunnlaget” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 11). Fiskeridepartementet ønsker med tiltakene å legge til rette for bedre lønnsomhet i næringen, større muligheter for fornying av flåten, samt at de ønsker å bidra til å skape attraktive arbeidsplasser. Hovedvirkemidlene for å oppnå dette oppsummeres i korte trekk til innføring av en strukturvoteordning, etableringen av strukturfondet, en prøveordning med driftsordninger og en utredning om innføring av innkreving av ressursrente (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 13).

Fiskeridepartementet slår i Stortingsmeldingen fast at det er avgjørende at arbeidsplassene i fiskerinæringen er lønnsomme, dersom man skal kunne leve opp til regjeringens mål om at næringen skal være en fremtidsnæring, som folk tør å satse på og som ungdommen trekke til. Bærekraftig utvikling ses som et grunnpremiss i aktiviteten som foregår i næringen og på sjøen, men det legges vekt på at rammebetingelsene som settes er viktige for den enkelte båteier (Stortingsmelding nr. 20: 14). Det er også et ønske om å sikre en mer stabil og langsiktig ressursfordeling mellom fartøygruppene. Spesielt mener man her fordelingen mellom de forskjellige flåtegruppene, som de som fisker med trål, og de som fisker med mer konvensjonelle fangstmidler. Dette er ønskelig for å skape et mer forutsigbart yrke for fiskerne, og også for å ta fokuset bort fra kampen for andeler av fisket, og heller

flytte dette over til muligheten for å øke utnyttelsen av råvarer per kilo fisk – et område der Fiskeridepartementet mener det er store muligheter for økt verdiskapning i bransjen. Det påpekes også at dersom struktureringen skal ha den tiltenkte effekt er man avhengig av stabilitet for den enkelte fisker, slik at denne kan vurdere sine muligheter på riktig grunnlag (Stortingsmelding nr. 20: 14-15).

Det er også et uttalt ønske om at den norske fiskeflåten skal være en moderne og effektiv flåte, og utviklingen når denne stortingsmeldingen ble skrevet tydet på at utviklingen heller gikk i motsatt retning. For eksempel hadde gjennomsnittsalderen på den delen av flåten som var under 28 meter steget fra 20,4 år i 1992, til 24,3 år i 2002. Denne utviklingen kunne blant annet komme av at fisket rett og slett ikke var lønnsomt nok til å gi muligheter for de nødvendige investeringene og utvidelsene i flåten. Som en av årsakene til denne manglende inntjeningen pekte Fiskeridepartementet på overkapasiteten i flåten, som man mente ikke tillot lønnsom drift for store deler av flåten (Stortingsmelding nr. 20: 16).

I Stortingsmeldingen legger Fiskeridepartementet også vekt på behovet for økt og stabil rekruttering til yrket, og peker på at snittalderen på fiskerne har økt jevnt fra 1988 og frem til i dag. Blant annet tilhørte en av tre fiskere aldersgruppen 20-30 år i 1988, mens denne gruppen i 2001 utgjorde kun en av fem. En av grunnene til dette har mest sannsynlig vært ustabile inntekts- og fritidsrammer, noe man i stortingsmeldingen fremhever at det er ønskelig å gjøre noe med. Det er viktig å gjøre fiskeryrket attraktivt, også i forhold til andre næringer som kjemper om den beste arbeidskraften (Stortingsmelding nr. 20: 17). Ønsket om økt rekruttering må også ses i sammenheng med at man søker å øke effektiviteten i næringen, og nyere og bedre teknologi fører til behov for færre fiskere. Dette skjer samtidig med at man ønsker å redusere fangstkapasiteten. Samlet betyr dette færre arbeidsplasser i næringen, men samtidig er behovet for rekruttering til stede på grunn av en stadig høyere snittalder blant aktive fiskere. I tillegg åpner bedre lønnsomhet for muligheten til skiftordninger (avløserordninger), noe som igjen kan være med på å øke attraktiviteten til arbeid i næringen.

Måten Fiskeridepartementet argumenterer på i meldingen har ikke endret seg nevneverdig når det gjelder de store trekkene. Bedre lønnsomhet, økt rekruttering og en moderne flåte er fortsatt uttalte mål – men så var det heller ikke disse målene en del av høringsinstansene var uenige i. Striden sått heller om enkelte av de andre premissene, som også fortsatt er tilstede i den ferdige meldingen. Fiskeridepartementet fremholder med andre ord at det er dårlig lønnsomhet i flåten, på tross av at flere av høringsinstansene mente at dette

ikke var tilfelle – og spesielt ikke i den minste delen av flåten. Videre mener de også at overkapasitet i flåten er en av hovedårsakene til den dårlige lønnsomheten.

FANGSTKAPASITET OG OVERKAPSITET – TO SIDER AV SAMME SAK?

Overkapasitet oppgis å være en av hovedårsakene til problemene Fiskeridepartementet viser til i fiskeindustrien, og flere av høringsinstansene etterlyste en redegjørelse for hva Fiskeridepartementet mener med overkapasitet, hvordan kapasitet måles, og hvor mye kapasitet som er overkapasitet. Det var også enkelte høringsinstanser som mente at overkapasitet slettes ikke er problemet, ettersom det først er når denne ekstra kapasiteten tas i bruk at den blir et problem. Det ble også nevnt at det er en forskjell på fangstkapasitet og fangstevne, og at det er overinvesteringer som utgjør problemet. I Stortingsmeldingen har Fiskeridepartementet gått nærmere inn i problemstillingen.

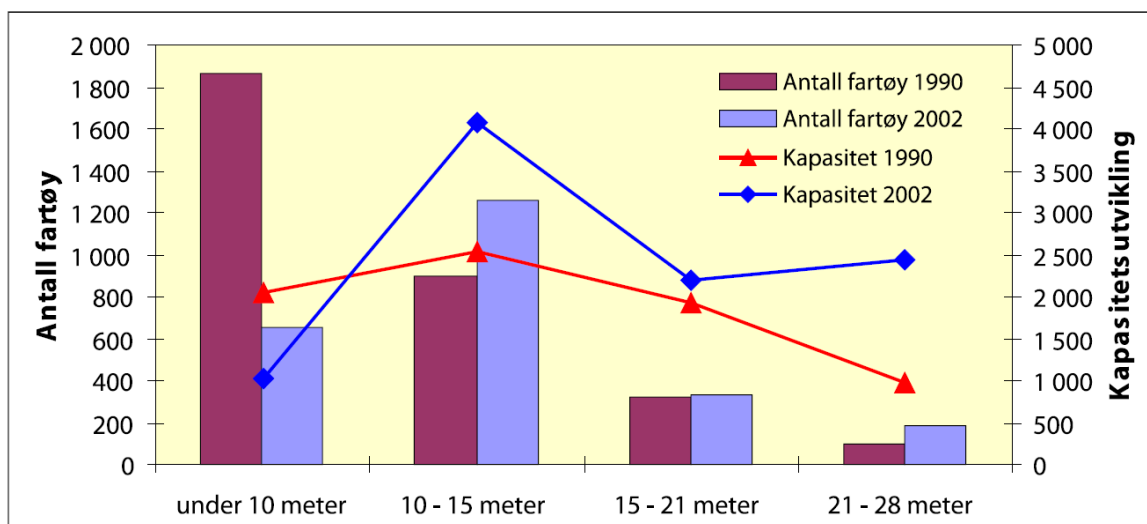
Fiskeridepartementet peker i stortingsmeldingen på at det er et paradoks at fangstkapasiteten øker jevnt, på tross av at man arbeider for det motsatte – men at en effektivisering og en modernisering av flåten likevel er ønskelig, selv om dette bidrar til den uønskede utviklingen i fangstkapasiteten. Moderniseringen av flåten drives frem av flere årsaker, som nye sikkerhetskrav, økende vedlikeholdskostnader på gammelt utstyr, behov for nyere teknologi for å bedre lønnsomheten, ønsket om mer komfort og bedre forhold om bord. I tillegg stilles det stadig strengere kvalitetskrav til varene som produseres om bord, noe som igjen stiller høyere krav til utstyret som benyttes. Det anses dermed som en nødvendig utvikling i flåten, på tross av at modernisering også fører med seg økt kapasitet (Stortingsmelding nr. 20: 34-5).

I meldingen lister Fiskeridepartementet opp flere årsaker til at overkapasitet ikke er ønskelig. For det første hevdes det at overkapasitet i flåten fører til økonomisk tap for den enkelte, ved at fangstkapasiteten ikke er tilpasset ressursgrunnlaget som er tilgjengelig. Dette fører til akutte lønnsomhetsproblemer. De mener også at overkapasiteten i flåten fører til et vedvarende press for å utnytte havets ressurser maksimalt, noe som i sin tur skaper behov for en omfattende og løpende ressursovervåkning – slik at man kan ta ut mest mulig – samtidig som dette skal skje innenfor bærekraftige rammer. Fiskeridepartementet mener også at overkapasiteten fører til et behov for en mer omfattende regulering av fisket, og også mer detaljerte reguleringer. Dette både for å sørge for en rettferdig fordeling, men også for å unngå

hull i reglene, slik at de kan omgås. Dette fører igjen til et behov for mer kontroller og strengere håndhevingsordninger – for å sørge for at de involverte holder seg innenfor de rammene som er gitt. Mer detaljerte reguleringer og mer kontroller fører til økte administrative kostnader, noe som for fiskerne spiser av det økonomiske utbyttet. I kombinasjon med at Fiskeridepartementet mener at overkapasiteten fører til mindre kvoter per fartøy enn ønskelig, betyr dette dårligere resultater for fiskerne (Stortingsmelding nr. 20: 46).

Det heter i meldingen at ”i et globalt perspektiv anses overkapasitet i fiskeflåten som den viktigste årsaken til overbeskatning av fiskebestander, og betraktes som det fundamentale problem i verdens fiskerier” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 35). Fiskeridepartementet mener at forskjellige parametre – som lengde, motorkraft og bruttotonasje (innvendig volum) – kan være indikatorer på fangstkapasitet. Her viser de til at både motorkraft og tonnasje jevnt over er større på nyere fartøy enn på eldre fartøy på samme lengde, og at fartøyer rundt 10 meter har den største relative økningen (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 41-3). Tabell 4.1 viser utviklingen i kapasitet sammenlignet med antall fartøy i årene 1990 og 2002. I tillegg til økt fangstkapasitet mener Fiskeridepartementet at også utviklingen til mer effektive fangstredskaper bidrar til at kystflåten er blitt mer fangsteffektiv (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 46).

TABELL 3.2 ANTALL FARTØY OG KAPASITETSUTVIKLINGEN FOR LENGDEGRUPPENE I GRUPPE 1 (1990 OG 2002)



(Kilde: SINTEF Fiskeri og Havbruk, i Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 44)

Fiskeridepartementet uttrykker i meldingen bekymring for at overkapasiteten i flåten er for stor, men presiserer likevel at det er vanskelig å vite nøyaktig hvor stor den er. De mener likevel at økningen av fangstkapasitet og effektivitet gjør at det er mye som tyder på at overkapasiteten har økt de senere årene, på tross av at antallet fartøy total har gått ned (Stortingsmelding nr. 20: 46).

Så selv om Fiskeridepartementet i meldingen går nærmere inn på hva de mener med overkapasitet – og opplyser at de for eksempel baserer seg på indikatorer som mer effektive redskaper, større innvendig volum og mer motorkraft – går de ikke nærmere inn på høringsinstansenes argumenter. For eksempel var det flere av instansene, blant annet miljøorganisasjonene, som mente at det er forskjell på fangstevne og fangstbehov – og at det er sistnevnte som henger sammen med dårlig lønnsomhet. Økt fangstbehov kommer av overinvesteringer, der økte utgifter i forbindelse med investeringer fører til behov for å drive mer lønnsomt. Det er med andre ord ikke den eksisterende kapasiteten per se som utgjør problemet. Denne alternative forklaringen på problemet drøftes ikke i meldingen, ei heller eventuelle andre alternativer. Det gjøres heller ikke noe forsøk på å kvantifisere overkapasiteten, eller si noe om hvor stor den er – utover at dette er vanskelig å vite.

4. 4 DE REVIDERTE FORSLAGENE - STORTINGSMELDINGEN

Forslagene i den ferdige meldingen avviker noe fra forslagene i høringsnotatet, selv om hovedtrekkene er like – med unntak av driftsordninger, som er foreslått utsatt. Etter høringene mener Fiskeridepartementet fortsatt at også kystflåten har behov for nye regulerings- og strukturordninger, og at disse må ivareta følgende hensyn:

- å opprettholde en differensiert flåte,
- en rimelig stabil geografisk fordeling av fartøy med adgang til å delta i ulike fiskerier,
- tilstrekkelig fleksibilitet til at flest mulig kan finne en tilpasning ut fra egne forutsetninger,
- viktige kontrollhensyn,
- tilstrekkelige økonomiske insentiver til å gå inn på strukturordningene,

- å unngå for stor økning i gjeldsbelastningen for fartøy som går inn på ordningene,
- at fartøy som ikke går inn på ordningene, i minst mulig grad blir negativt påvirket,
- samt at tiltakene er enkle å administrere, både for næring og forvaltning

(Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 64)

4.4.1 REVIDERT FORSLAG TIL DRIFTSORDNING

Når det gjelder driftsordninger gikk kritikken mot den foreslåtte ordningen ifølge Fiskeridepartementet i hovedsak ut på det prinsipielle synet om at kvoter ikke skal omsettes, samt at konsekvensene er for lite utredet slik at driftsordninger kan føre til ufortsette distriktsmessige konsekvenser. Et annet argument mot var at driftsordninger kunne komme til å virke mot de andre strukturtiltakene. Det var også de som var i utgangspunktet positive til den foreslåtte ordningen, men som hadde meninger om hvordan ordningen bør utformes (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 64).

Ettersom en driftsordning vil kunne føre til at ubenyttet fangstkapasitet blir realisert, uten at en samtidig får en permanent kapasitetsreduksjon, mener Fiskeridepartementet nå at ordningen bør utsettes til de andre strukturordningene har vært benyttet en stund – for deretter å vurderes igjen. De mener det er viktigere å konsentrere seg om de ordningene som har en permanent effekt (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 77). Driftsordninger foreslås likevel innført som forsøksordning i Finnmark, for fartøy under 28 meter.

4.4.2 REVIDERT FORSLAG TIL STRUKTURKVOTEORDNING

Fiskeridepartementet tolker høringsuttalelsene vedrørende strukturkvoteordning som at ”noen få høringsinstanser uttrykker grunnleggende skepsis til innføring av en strukturkvoteordning for større fartøy i kystflåten. De fleste gir imidlertid – riktig nok på noe ulike premisser – uttrykk for at det er et behov for dette kapasitetsreduserende tiltaket” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 68). De mener derfor at det hovedsakelig er et spørsmål om hvilke lengdegrupper som skal inkluderes i ordningen, ikke hvorvidt ordningen skal innføres. Når det gjelder hvor grensen skal settes mener Fiskeridepartementet at ”flere sentrale instanser mener at denne grensen bør settes til 15 meter” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 68), uten å gå nærmere inn på hvem som regnes som ”sentrale”. De mener videre at ettersom det

foreslåtte strukturfondets inntekter vil være begrensede, er det mest fornuftig å sette grensen til fartøy under 15 meter, ettersom fartøyene der er rimelige enn de større og man dermed får strukturert flere fartøy på færre midler enn i den større delen av flåten. Da bør struktureringen av flåten mellom 15 og 28 meter skje gjennom strukturkvoteordningen.

Videre opplyser Fiskeridepartementet at ingen av høringsinstansene ønsket at det skulle være mulig å overføre kvoter mellom lengdegruppene, og departementet støtter dette (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003, 68-9). Også når det gjelder om strukturkvoten skal være permanent eller ikke, er Fiskeridepartementet enig med de av høringsinstansens om har nevnt dette spesielt, der alle mener det vil være mest hensiktsmessig med en permanent tildeling mot en viss avkortning. Videre mener de at fylkesbindingen, kvoteavkortningen samt lengdegruppebindingen alle er med på å senke betalingsvillighet for kvoter – noe som skal bidra til å hindre at gjeldsgraden i flåten øker for mye (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 73).

4.4.3 REVIDERT FORSLAG TIL STRUKTURFONDSORDNING

Fiskeridepartementet mener at det er ”bred tilslutning til forslaget om et femårig Strukturfond for kondemnering av fiskefartøy som et virkemiddel for å redusere kapasiteten i flåten” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 74). Det er likevel noen som avviser forslaget, men av forskjellige årsaker, som at noen mener det heller bør innføres strukturkvoteordning for hele flåten (ikke bare den delen av flåten som er under 15 meter), mens noen ikke ser behovet for strukturering i det hele tatt. Fiskeridepartementet virker likevel å mene at det er omfanget av avgiftsplikten som står mest sentralt. Når det gjelder hvem som skal betale denne avgiften, og om staten skal bidra, mener Fiskeridepartementet fortsatt at det er mest hensiktsmessig at alle fartøy i flåten blir inkludert, også de som ikke har mulighet til å benytte seg av ordningen. De opplyser om at de har informert Stortinget om at forslag til avgiftssats vil bli lagt frem i forbindelse med behandlingen av revurdert statsbudsjett (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 75), og gjør således ingen lovnader om statlig bidrag til fondet. Bortsett fra en begrensning til fartøy under 15 meter, blir forslaget om strukturfond blir således stående bortimot urørt i forhold til det opprinnelige forslaget, også uten en lovnad om statlig bidrag til fondet – som flere av instansene satte som betingelse.

Totalt sett har Fiskeridepartementet kommet frem til at det opprinnelige forslaget bør endres på flere områder. Hovedendringene vil være følgende:

- Driftsordningen utsettes,
- Strukturkvoteordning ønskes innført for fartøy mellom 15 og 28 meter, men uten mulighet til å virke mellom størrelsesgruppene,
- Strukturfondet reserveres for fartøy under 15 meter

Disse endringene betyr i praksis: ingen driftsordning. Strukturkvoteordning for fartøy mellom 15 og 20 meter – med andre ord ble det mest omfattende forslaget fra høringen valgt, men med den endring fra det opprinnelige forslaget at det ikke er muligheter for å utveksle kvoter mellom lengdegruppene. I Fiskeridepartementets opprinnelige forslag fra høringsnotatet het det at det skulle vært mulig å utveksle kvoter mellom lengdegruppene innen samme kommune. I meldingen endres dette fordi flere av instansene mente at dette ikke var ønskelig, for det første fordi de ikke ønsket noen som helst overføring av kvoter mellom lengdegruppene, men også fordi det da vil være mulighet til å flytte kvoter mellom lengdegruppene på tvers av kommuner, for eksempel ved å melde flytting. Den tredje endringen fra høringsnotatet til meldingen er at strukturfondet reserveres for de av fartøyene som ikke omfattes av strukturkvoteordningen – med andre ord er det kun fartøy under 15 meter som skal få tilgang til strukturfondet. Dette fordi Fiskeridepartementet nå mener at en strukturering gjennom et slikt kondemneringsfond er lettere å kontrollere enn kondemnering gjennom strukturkvoteordningen. Det er ønskelig med bedre kontroll med kondemneringen i den minste delen av flåten, ettersom den ofte har stor betydning for lokalsamfunnene.

Ser vi litt videre enn det umiddelbare har endringene i forslaget fra høringsnotatet til stortingsmeldingen flere betydninger enn de rent praktiske. At driftsordningen ikke innføres begrunnes med at den kan komme til å virke mot de andre strukturordningene, dette kan tyde på at det er de tiltakene som bidrar til å fjerne kapasitet i flåten som er det viktigste for Fiskeridepartementet, og at driftsordningen således var et sidespor. Fiskeridepartementet ønsker fortsatt å gjøre det enklere å drive lønnsomt også i den minste delen av flåten – og vil derfor gi driftsordningen et forsøkt som prøveordning i Finnmark, slik både Fiskarlaget og Finnmark fylkeskommune selv uttrykte ønske om.

At Fiskeridepartementet har satt den nedre grensen for å kunne benytte seg av strukturkvoteordningen til 15 meter, samtidig som de går inn for vanntett skott mellom

lengdegruppene, er litt dobbeltsidig. På den ene siden har de lagt seg på det mest omfattende forslaget, slik at flest mulig fartøy blir omfattet av ordningen (det foreslåtte andre alternativet var at ordningen skulle omfatte fartøy mellom 21 og 28 meter), mens de på den andre siden har beskyttet den minste delen av flåten som omfattes ved å gjøre det umulig å handle kvoter på tvers av lengdegruppene. På denne måten kan også fartøy ned til 15 meter omsette kvoter og dermed kondemneres, men ikke til fordel for større fartøy.

Fiskeridepartementets nye forslag om at strukturfondet skal utlukkende reserveres for fartøy under 15 meter begrunnes med at strukturfondet er enklere å kontrollere enn strukturkvoteordningen. Likevel var det flere av høringsinstansene som mente at ettersom et slikt næringsfinansiert fond ville legge ytterligere økonomiske belastninger på næringen, burde bruken av fondet minimeres. Denne økonomiske dimensjonen tar ikke Fiskeridepartementet opp i sin drøftning av forslagene i lys av høringsuttalelsen, på tross av at de begrunner behovet for disse ordningene i utgangspunktet i dårlig lønnsomhet i flåten.

Endringene vil alt i alt si at det endelige sammendraget av Fiskeridepartementets forslag blir seende slik ut:

- Driftsordninger vil bli innført som forsøksordning for fartøy under 28 meter i Finnmark i 2004.
- Strukturkvoteordning innføres i lengdegruppene 15 til 21 meter og 21 til 28 meter.
- Strukturkvoteordningen skal bare kunne benyttes mellom fartøy i samme lengdegruppe.
- Det skal gjelde samme geografiske begrensninger for strukturkvoteordningen som i de til enhver tid gjeldende regler om adgangsbegrensning.
- Strukturkvoteordningen gir permanent forhøyet kvotetildeling, med 20 % avkortning av det uttatte fartøyets kvote.
- Avkortningen refunderes til samtlige fartøy i samme lengdegruppe.
- Strukturfond innføres for fartøy under 15 meter.
- Frigjorte kvoter gjennom kondemnering refunderes til samtlige fartøy i samme lengdegruppe.

(Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 78)

Og det var dermed disse forslagene som ble vedtatt i Stortinget, med den eneste anmerkningen at Stortinget ønsket at regjeringen satte et tak på tre kvoter per fartøy. Konsekvensene av ordningene var av både praktisk og prinsipiell betydning. Strukturkvoter innebærer en endring av eiendomsrettighetene for fiskeressursene. Der staten tidligere hadde alle rettigheter til å forvalte og fordele disse, var det nå fiskere som hadde betalt for å få disse

rettighetene som satt på denne rettigheten. En annen viktig konsekvens av at de foreslåtte ordningene ble vedtatt er at myndighetene nå hadde vedtatt at problemet med overkapasitet skulle bekjempes ved å oppfordre fiskere til å trekke seg ut av yrket, og ved å kondemnere fartøy.

4. 5 HVORDAN FISKERIDEPARTEMENTET ARGUMENTERER, OG HVORDAN DETTE HENGER SAMMEN MED HVA HØRINGSINSTANSENE MENTE

Vi vet nå hvordan Fiskeridepartementet argumenterte i sitt høringsnotat vedrørende nye strukturordninger i kystflåten, og vi vet hvem som uttalte seg i den anledning. Vi vet også i grove trekk hva de som uttalte seg sa, og om de var positive eller negative til forslagene. Til sist vet vi også hva som ble utfallet av meldingen. Men kan dette si oss noe om hvem som regnes som eksperter innen fiskeriforvaltningen, eller er det hele tilfeldig? Eller er det kanskje slik at det er helt andre prioriteringer og hensyn som spiller inn? I det følgende vil jeg undersøke om høringer og høringsuttalelsene i forbindelse med Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) kan si noe om hvilke typer ekspertise som ble hørt.

Det er flere faktorer her som kanskje kan si noe om det vi er ute etter. Var det for det første noen høringsinstanser som gikk igjen? Det vil vise seg at det var det. Tilhører disse noen bestemte grupper, eller er det et tilfeldig utvalg. Og kan disse knyttes til bestemte ekspertisetyper? For å få et bilde av hvilke uttalelser Fiskeridirektoratet har tatt hensyn til, velger jeg å skille mellom de som for eksempel sa seg negative til en driftsordning for de samme årsakene som Fiskeridepartementet viser til, og de som sa seg negative på grunnlag av andre årsaker. Det kan dermed være flere som sa nei til driftsordning, eller ja til strukturkvoter og strukturfond, enn det var instanser hvis uttalelser med tatt hensyn til.

Jeg har kategorisert høringsinstansene med hensyn til hvordan de stilte seg til de ulike forslagene, og også hvordan de argumenterte. Det var for eksempel flere tilfeller av at instansene uttalte seg positivt eller negativt, men av helt forskjellige årsaker. I det følgende vil jeg gjøre rede for hvordan Fiskeridepartementets argumenter sammenfaller eller kommer i konflikt med høringsinstansenes.

4.5.1 DRIFTSORDNINGEN

Driftsordningen ble utsatt, med unntak av prøveordningen i Finnmark. Fiskeridepartementet baserer sin avgjørelse på hovedsakelig to argumenter, for det første at driftsordningene kan føre til at latent fangstkapasitet blir benyttet, uten at man oppnår en permanent kapasitetsreduksjon (ettersom fartøyet som leier ut kvoten ikke destrueres) – noe som kan gjøre at ordningen vil virke mot de andre struktureringstiltakene. For det andre mener Fiskeridepartementet at ordningene kan være kompliserte å administrere, samt føre til kontrollmessige utfordringer. Totalt sett mener Fiskeridepartementet derfor at det er best å utsette ordningen og innføre en prøveordning i Finnmark først, slik at en får mer tid til å arbeide med det praktiske rundt en slik ordning. Det tas sikte på å innføre ordningen permanent fra 2005 dersom prøveordningen viser seg å være vellykket (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 77-8). Så da vet vi at Fiskeridepartementet bestemte seg for å utsette innføringen av en driftsordning. Men hvilke prioriteringer og hensyn ble denne avgjørelsen basert på?

Uttalelsene fra høringsinstansene oppsummeres generelt med at

på den ene siden har en prinsipielle synspunkter om at driftsordninger innebærer innføring av omsettelige kvoter, at konsekvensene av å innføre denne type ordninger er for lite utredet og at ordningene kan få uoversiktlige distriktsmessige effekter. På den andre siden er det fremmed at denne type ordninger vil motvirke de foreslåtte strukturordningene, som en da mener det er et påtrengende behov for også i kystflåten

(stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 64).

Det var totalt 29 høringsinstanser som uttalte seg, og av disse var det 10 som stilte seg positive, 10 som stilte seg negative og 9 som enten ikke nevnte driftsordninger spesielt. Det var ingen av høringsinstansene som sa ubetinget ja, og de hadde alle et ”men” hengende ved uttalelsen. Det var en som ønsker en konsekvensanalyse først, fem setter betingelsen at det må være i forbindelse med innføringen av en regional kvotebank, to sa ja men er likevel skeptiske til om ikke en slik ordning kan være med på å undergrave de andre strukturkvoteordningene. En instans mener at det er betinget av at ordningen er av begrenset varighet og at leieprisene

er markedsbestemte, mens en instans sa ja men mener likevel at saken må behandles i Stortinget først.

Når det gjelder de 10 høringsinstansene som uttalte seg negativt til driftsordninger, var det kun to instanser som argumenterte på samme vis som Fiskeridepartementet, Fiskeridirektoratet og Sogn og Fjordane fylkeskommune. I tillegg var det Finnmark fylkeskommune, som sa nei – men likevel ville være prøvefylke dersom dette ble aktuelt. De resterende åtte instansene argumenterer for at en driftsordning ligger for nært opp til et system med omsettelige kvoter, vil føre til en sentralisering av rettigheter, samt at konsekvensene er for dårlig utredet med tanke på konsekvensene for distriktene.

Av de ni høringsinstansene som ikke uttrykker seg direkte om driftsordninger finner vi alle de fire miljøorganisasjonene. De sier ikke noe spesielt om driftsordninger, men uttrykker seg totalt sett negativt til en privatisering av allmenne ressurser, og handel med disse.

Det kan være rimelig å anta at det var de høringsinstansene hvis argumenter gjentas av Fiskeridepartementet, som det ble lagt mest vekt på i prosessen etter høringsnotatet. Av dette kan man trekke at de argumentene som telte mest, var de som kom fra de høringsinstansene som mente at en driftsordning vil virke mot de andre strukturtiltakene, samt de som mente at en slik ordning vil være vanskelig å administrere. I tillegg til Fiskeridirektoratet og Sogn og Fjordane fylkeskommune, uttalte både Møre og Romsdal fylkeskommune og Norges Fiskarlag at en driftsordning kan forsinke den øvrige strukturprosessen. Begge de sistnevnte sa likevel ja til forslaget. Så dersom det er slik at det er på bakgrunn av høringsuttalelsene at Fiskeridepartementet endret sitt forslag, var det de fire overnevnte høringsinstansenes argumenter som var utslagsgivende når det gjaldt strukturkvoteordningen.

4.5.2 STRUKTURKVOTEORDNINGEN

Fiskeridepartementet går inn for at strukturkvoteordningen innføres, og begrunner dette med at høringsinstansene ”i det vesentlige har støttet opp om forslaget” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 78). I høringsnotatet oppga Fiskeridepartementet to alternativer for hvordan strukturkvoteordningen kunne se ut, permanent tildeling med kvoteavkortning, eller tidsbegrenset tildeling. Etter anbefaling fra de av høringsinstansene som uttalte seg om dette har de gått inn for en permanent tildeling, med 20 % avkortning. Denne avkortningen går tilbake for umiddelbar fordelingen innen den samme lengdegruppen. I tillegg har de gått bort

fra forslaget om at kvoter skulle kunne utveksles mellom lengdegruppene. De mener videre at det er best om lengdegruppene mellom 15 og 28 meter inkluderes i ordningen, og at ordningen bare kan benyttes mellom fartøy innen samme lengdegruppe. (Stortingsmelding nr 20, 2002-2003: 78).

Fiskeridepartementet mener at strukturkvoteordning er et egnet virkemiddel for å redusere kapasiteten i del av kystflåten. Ordningen er frivillig, næringsfinansiert og enkel å administrere, og gir fartøyeiere mulighet til å styrke sitt driftsgrunnlag.

Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 68

I det endelige forslaget om å innføre strukturkvoter er det ingen diskusjon rundt behovet for kapasitetsreduksjon, og Fiskeridepartementet argumenterer for at ordningen med strukturkvoter er et egnet virkemiddel for å oppnå denne ønskede reduksjonen i fangstkapasiteten.

Av de totalt 29 høringsinstansene som uttalte seg, var det hele 18 som uttrykte seg negativt, åtte positivt, mens tre høringsinstanser ikke uttalte seg spesielt om strukturkvoteordningen. Ettersom Fiskeridepartementet valgte å fremme forslaget om strukturkvoter, er det de åtte som uttrykte seg positivt som er mest interessante her. Disse var Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening (FHL), Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet, SND, Konkurransetilsynet, Troms Fylkeskommune, Møre og Romsdal Fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune. I dette tilfellet er det ikke like tydelig hva som er argumentene for at høringsinstansene sa ja til forslaget, som det var i tilfellet med driftsordninger. Fiskeridepartementet holder som tidligere nevnt fast på sine argumenter om at de mener ordningen er godt egnet for å få ned fangstkapasiteten, ettersom den er ”frivillig, næringsfinansiert og enkel og administrere, og gir fartøyeiere mulighet til å styrke sitt driftsgrunnlag” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 68). Høringsinstansene virker mer opptatte av hvor lengdegrensen skal settes, og hvorvidt den kjøpte kvoten skal beholdes av kjøper for en begrenset periode, eller på permanent basis. De eneste som ikke mener noe om dette er FHL, som uttaler at de mener det må tas hensyn til den lokale landindustrien før søknader eventuelt innvilges. Dette gjelder ikke de som sa nei til ordningen – og i dette tilfellet ikke ble hørt. Blant disse er hovedargumentet motstand mot privatisering av ressursene, samt også manglende konsekvensanalyse.

4.1.3 STRUKTURFONDSORDNINGEN

Fiskeridepartementet går inn for at det innføres en ordning med strukturfond, som skal gå til kondemnering av fartøy. Dette fondet skal reserveres for fartøy under 15 meter, og kvoter som frigjøres ved kondemnering skal reforderes til alle fartøy innen den samme lengdegruppen. De ønsker dermed ikke noen form for ”regional kvotebank”, som ble foreslått av regionrådene, eller at de kvotene som frigjøres som følge av kondemnering skal kunne brukes til nyrekruttering i adgangsbegrensede fiskerier (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 76-9).

Det var også her et flertall av instansene som uttrykte seg negativt til forslaget om strukturfond, 15 stk, mot 11 som var positive og 3 som ikke uttalte seg direkte om strukturfond. De 11 høringsinstansene som uttrykte seg positivt er: Fiskeridirektoratet, SND, Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, alle de tre regionrådene og Værøy kommune samt Norges Fiskarlag.

4.6 EKSPERTISE SOM FORKLARING

Ett av denne oppgavens mål er å finne ut om det er bestemte ekspertisetyper som ligger til grunn i fiskeripolitiske avgjørelser. En måte å finne ut det er å sortere høringsinstansene som jeg under forrige punkt argumenterte for ble tilsynelatende lyttet til i forbindelse med de tre forslagene, etter ekspertisetype.

I det forrige avsnitt argumenterte jeg for at det var fire høringsinstanser som delte syn med Fiskeridepartementet, eventuelt fire høringsinstanser hvis råd Fiskeridepartementet når det gjaldt forslaget om driftsordninger. Disse fire var Fiskeridirektoratet, Sogn og Fjordane fylkeskommune, samt Møre og Romsdal fylkeskommune og Norges Fiskarlag, som begge egentlig sa ja til forslaget, men likevel uttrykte en viss skepsis. Vedrørende strukturkvoteordningen var det Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening (FHL), Norges Fiskarlag, Fiskeridirektoratet, SND, Konkurransetilsynet, Troms Fylkeskommune, Møre og Romsdal Fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune hvis anbefaler sammenfalt

med hvordan Fiskeridepartementet endte opp med å forslå i stortingsmeldingen. Forslaget om strukturfond ble støttet av Fiskeridirektoratet, SND, Troms fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, Lofotrådet, Salten regionråd, Helgeland regionråd, Værøy kommune og Norges Fiskarlag.

Fordelt på de kategoriene jeg fordelte høringsinstansene på i kapittel 3 finner jeg at tre av fire kategorier er representerte blant de som ble lyttet til, dette gjelder for alle tre forslagene. Den ene kategorien hvis vurderinger ikke tas med i betraktning på noen av forslagene, er miljøorganisasjonene. Hvis vi tar for gitt at miljøorganisasjonene representerer en egen type ekspertise, kan vi trekke den slutning av denne typen ekspertise ikke er regnet som viktig innen dette fagfeltet – og i alle fall ikke når det gjelder akkurat denne saken. Om vi snur spørsmålet rundt kan vi spørre om de resterende tre kategoriene representerer en bestemt type ekspertise, som vi dermed kan si teller når fiskeripolitiske beslutninger skal tas. Svaret er mest sannsynlig at dette er tvilsomt. Med tanke på hvor mange forskjellige typer høringsinstanser som er representerte i de tre gruppene, er det tvilsomt om det finnes noen bestemt type ekspertise som er tilstede hos alle instansene. Videre kan det også argumenteres for at ingen av ekspertisekategoriene – som de jeg listet opp tidligere i teksten – er lukkede, og gjensidig utelukkende kategorier.

Holm og Nielsen (2007: 175) hevdet jo som nevnt innledningsvis at hjernen bak det første forslaget om å innføre omsettelige kvoter etter ITQ-modellen også i norske fiskerier, var en bestemt type ekspertise – ressursøkonomien – men at det likevel ikke var ressursøkonomisk ekspertise som til sist sto bak innføringen av strukturkvoter. Dette til tross for at ressursøkonomer har forsøkt å ta på seg æren for innføringen av denne modellen, for eksempel på Island (Holm og Nielsen, 2007: 176). De konkluderer videre med at det norske caset fungerer som et eksempel på hvordan økonomisk teori og økonomisk praksis kan være forskjellig fra hverandre, og det faktum at forslaget om et norsk system basert på ITQ-modellen først ble nedstemt, før vi så en innføring av en form for uformelt marked for kvoter, før omsettelige kvoter likevel ble innført i sanksjonert form, kan tyde på at vi ikke kan gi ressursøkonomene hele æren for strukturvoteordningen.

Som jeg har argumentert for over kan ressursøkonomenes tenkning vises i det som Fiskeridepartementet selv omtaler som stortingsmeldingens teoretiske bakgrunn. På tross av dette er det fortsatt et faktum at den første gangen et slikt system ble foreslått, ble det også nedstemt. Når det nå ble foreslått for andre gang ble det vedtatt. Noe måtte ha endret seg i

mellomtiden. Holm og Nielsen (2007) mener at i stedet for at ressursøkonomene står ansvarlig som eneste aktør, er det en blanding av flere aktører som har ført til innføringen av strukturkvoter. De argumenterer for at systemet med totalkvote (TAC) og individuelle fartøyskvoter (IVQ) over tid førte til at praksisen med kjøpt og salg av kvoter ble mer legitimt, slik at når forslaget igjen kom opp – under nytt navn – ble det mottatt ganske forskjellig fra første gang forslaget ble fremmet. Så selv om ressursøkonomene ifølge Holm og Nielsen (2007: 192) hadde stor innflytelse på prosessen, var de på ingen måte alene om den.

At Holm og Nielsen antyder at det norske (noe modererte) ITQ-systemet heller er et resultat av tilfeldigheter enn en gjennomtenkt økonomisk plan, kan underbygges av at Fiskeridepartementet ikke går inn på spørsmålet om omsettelige kvoter i særlig grad verken i høringsnotatet eller i Stortingsmeldingen. Omsettelige kvoter nevnes noen ganger, men da hovedsakelig i forbindelse med forslaget driftsordninger, eller der begge formene for spesielle kvoteordninger omtales samtidig. Fiskeridepartementet hevder at det var grunnleggende at man unngikk en utvikling mot ordinære omsettelige kvoter når forslagene ble utformet, og at dette hensynet ble ivaretatt ved at forskjellige restriksjoner ble foreslått. Det fremheves også at det ikke er ønskelig at omsettelige kvoter innføres som en del av driftsordningene, heller ikke som en indirekte effekt (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 48, 65). Videre heter det (fortsatt i forbindelse med driftsordninger):

Vårt system anerkjenner ikke eierskap til en kvoterettighet, men knytter deltakeradgang/konsesjon, og dermed årlige kvotetildelinger, til eierskap til fartøy. Så lenge fartøyet kan omsettes mellom personer og selskaper som oppfyller deltakerlovens krav om å eie fartøy som nyttes til ervervsmessig fiske, innebærer dette bare i svært indirekte forstand omsetning av kvoter hvis kjøper av fartøyet – etter søknad – får tildelt samme deltakeradgang(er) i fiske som selger hadde.

Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 66

På tross av dette behandles ikke problematikken direkte i forbindelse med strukturkvoter – som jo er en renere form for omsettelige kvoter, ettersom kvotene her ikke må tilbake til donorfartøyet etter en relativt kort, begrenset tidsperiode. Dette til tross for at flere av høringsinstansene uttrykker seg negativt til strukturkvoter, nettopp fordi de mener de vil føre til privatisering av allmenne ressurser (se for eksempel Nordland fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, regionrådene og flere av kommunene). Naturvernforbundets barenthavskontor mener at "[f]orslagene fra regjeringen innfører nye

prinsipper for ervervelse av fiskerettigheter i kystflåten. Fiskeridepartementets nøling med å innrømme dette har bidratt til å hemme en viktig debatt” (Naturvernforbundets barentshavskontor, 2003: 3).

Fiskeridepartementet refererer til strukturkvoteordningen som ”en individuelt finansiert kondemneringsordning” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 50). Like fullt argumenteres det så vidt for at det ikke er adgang til å delta i et fiske som er gjenstand for direkte omsetning, men at det er selve fartøyet som har en omsetningsverdi – ettersom en som skal overta fartøyet (med kvoten) selv må ha tilgang til å delta i det aktuelle fisket. Fiskeridepartementet anerkjenner at ”[e]t fartøy med deltakeradgang [således vil] ha en verdi utover verdien på selve fartøyet, dersom kjøper kommer i en posisjon til å få tildelt tilsvarende deltakeradgang” (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 72), men uttrykket ’omsettelige kvoter’ brukes altså ikke i forbindelse med strukturkvoter. Det systemet for kvotehandel som Holm og Nielsen (2007) mener oppsto i kjølvannet av individuelle fartøykvoter nevnes med ett avsnitt i stortingsmeldingen:

[adgangsbegrensningene] innebærer adgangen til å delta blir et knapphetsgode, som det blir satt en pris på i et marked av potensielle deltakere. Det innebærer at igjen at ingen i praksis går frivillig ut av gruppen, uten å realisere denne verdien ved å selge sitt fartøy for fortsatt drift. Adgangsbegrensningene fører slik til en strukturell stivhet.

Stortingsmelding nr. 20 2002-2003: 25

Måten Fiskeridepartementet argumenterer på, samt måten de møter argumenter fra høringsinstansene, når det gjelder omsettelige kvoter gjør at man sitter igjen med inntrykket av at omsettelige kvoter er tatt i bruk som virkemiddel for å oppnå andre mål – i dette tilfellet bedre lønnsomhet og en bedre tilpasning av fangstkapasiteten til ressursgrunnlaget – heller enn fordi man ønsket omsettelige kvoter for omsettelige kvoters skyld.

4.7 MAKT OG STØRRELSE SOM FORKLARING: ET FLERTALL ER IKKE NØDVENDIGVIS ET FLERTALL

En annen mulig forklaring på hvem som ble lyttet til i forbindelse med høringene, er at jo da – størrelsen teller. Dersom vi ser etter en annen måte å sortere de høringsinstansene som ser ut

til å ha blitt vektlagt mest i den ferdige meldingen, oppdager vi at det er en tendens til at det er de største høringsinstansene som går igjen.

Disse fire høringsinstansene er alle blant de største av de som uttalte seg i forbindelse med høringen. Fiskeridirektoratet som offentlig etat representerer den faglige delen av politikkutformingen, og de er rådgivende organ for Fiskeridepartementet – med andre ord et relativt mektig organ. Fylkeskommunene er også store aktører i denne sammenhengen. Til sammenligning kan vi si at de fleste av de som uttalte seg negativt til den foreslåtte driftsordningen på bakgrunn av at de fryktet en sentralisering av rettigheter og privatisering av allmenne ressurser, var kommuner. Norges Fiskarlag opplyser ikke om medlemstall, og anslagene varierer (se for eksempel pressemelding fra Norges Kystfiskarlag, 2007, der det hevdes at Fiskarlaget selv hevder å representere 80 % av Norges fiskere, mens Kystfiskarlaget mener det må være mer rundt 30 %). Det som imidlertid er ganske sikkert, er at de er betraktelig større enn ”lillebror” Kystfiskarlaget, med sine rundt 1000 medlemmer. Fiskarlaget har også bidratt i forbindelse med utformingen av strukturpolitikken, og det er dermed åpenbart at de anses av Fiskeridepartementet som at de besitter relevant kunnskap.

Av de som uttalte seg positivt vedrørende strukturkvoteordningen, var alle tre av de offentlige etatene representerte, tre fylkeskommuner og to næringsorganisasjoner. Også her var miljøvernorganisasjonene ikke representerte i det hele tatt. Strukturfond følger samme mønsteret, bare at her er alle regionrådene og Værøy kommune representerte, samtidig med at FHL og Konkurransetilsynet ikke er med.

Når vi teller sammen alle høringsinstansene som ser ut til å ha blitt lyttet til, viser det seg at det er fire instanser hvis råd ble fulgt på alle tre forslagene, disse er Fiskarlaget, Møre og Romsdal fylkeskommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Fiskeridirektoratet. Omvendt kan vi se at blant de som ikke ble tatt hensyn til når det gjaldt noen av forslagene finner vi Kystfiskarlaget, alle kommunene utenom Værøy, alle fire miljøvernorganisasjonene og Sametinget. I tillegg er to av de større høringsinstansene også representerte her, som Finnmark fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Hva kan dette mønsteret fortelle oss?

Det virker som om at det er de største instansene som teller mest, og da spesielt de offentlige etatene og Fiskarlaget. Samtidig er fiskerikommunene og Kystfiskarlaget marginalisert. Teorien om at det er størrelse – og dermed også makt – som er utslagsgivende her, kan også underbygges av hvordan Fiskeridepartementet fremstiller høringsinstansenes

uttalelser i stortingsmeldingen. I kapittel 9 i meldingen (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 55-61) oppsummerer Fiskeridepartementet høringsuttalelsene, under fire punkter: driftsordninger, strukturvoteordning, strukturfond og generelle uttalelser. Fiskeridepartementet omtaler sistnevnte punkt som prinsipielle uttalelser heller enn merknader til de konkrete høringsforslagene, men uttaler at "Fiskeridepartementet ser dette som viktige innspill i debatten, og en del av disse refereres derfor i det følgende" (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 59). Det som er interessant er at flere av de høringsinstansene hvis mening refereres under dette punktet – ikke nevnes under de andre punktene, selv om de uttalte seg spesifikt også om dette. Her kan for eksempel de fleste kommunene utenom Kåfjord kommune (hvis uttalelse mot strukturavgift har blitt med under punktet om strukturfond) plasseres. Det samme er tilfelle for miljøorganisasjonene, der ingen av deres uttalelser nevnes før under dette punktet. Kystfiskarlagets uttalelser tas med under alle fire punktene – men hovedvekten er blitt lagt til punktet om generelle uttalelser.

Ved å plassere disse instansenes uttalelser i en slags "annet"-kategori, fremstiller Fiskeridepartementet disse instansene som mindre viktige. Dette finner vi også igjen andre steder i stortingsmeldingen, for eksempel der det refereres til at "noen få høringsinstanser uttrykker grunnleggende skepsis til innføring av en strukturvoteordning for større fartøy i kystflåten" (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 68), der jeg finner at det er 18 av 29 instanser som uttrykker seg skeptisk. Også under punktet om strukturfond finner vi en lignende formulering "[d]et er bred tilslutning til forslaget om et femårig Strukturfond for kondemneringer av fiskefartøy som et virkemiddel for å redusere kapasiteten i flåten" (Stortingsmelding nr. 20, 2002-2003: 74), der jeg finner at 15 av høringsinstansene stiller seg negative til forslaget, mens 11 av instansene uttrykker seg positivt.

Dette kan tyde på at det ikke bare er slik at Fiskeridepartementet mener at noen av instansene er viktigere enn andre – mest sannsynlig pga størrelse og vekt – men at de også bidrar til å videreformidle dette synet ved å presentere disse instansene som marginale instanser i stortingsmeldingen. Dette trenger selvfølgelig ikke å være en bevisst taktikk fra Fiskeridepartementets side, det kan også være snakk om tilfeldigheter og sedvane. I tillegg er det et tredje mulig alternativ som kanskje kan kaste lys over den fiskeripolitiske beslutningsprosessen.

4.8 HØRINGEN SOM POLITISK VERKTØY – LEGITIMERING AV ØNSKET POLITIKK?

En tredje alternativ forklaring kan være at Fiskeridepartementet ikke har tatt hensyn til noen spesielle interesser, men heller brukte høringen som en måte å legitimere en avgjørelse basert på ønsket politikk, for å oppnå andre fiskeripolitiske mål. Dersom det er tilfellet trenger det ikke å ligge noe mønster bak hvilke høringsinstansers meninger som sammenfalt med de argumentene Fiskeridepartementet brukte, ettersom Fiskeridepartementet kun er ute etter å kunne si at de berørte har fått uttale seg – se vi gjorde noe av det de sa.

Dersom vi først tenker på driftsordningen, som faktisk ble utsatt i påvente av mer informasjon, virker det tvilsom at dette er tilfellet akkurat her. Hvorfor skulle Fiskeridepartementet tilsynelatende ta hensyn til de instansene som var imot forslaget, når de fantes de som uttalte seg positivt til det. På den andre siden er det mulig at det var enkelt for Fiskeridepartementet å gi etter på akkurat dette forslaget, ettersom det er de andre to forslagene som skal bidra til en effektiv og varig endring i kystfiskeriene. Samt at de kanskje ikke hadde vurdert det slik at en driftskvoteordning kunne virke mot de andre foreslåtte ordningene. En prøveordning er uansett et slags kompromiss.

Om det er tilfelle at Fiskeridepartementet – bevisst eller ubevisst – benytter seg av ordningen med høringer for å gi politiske beslutninger et skinn av legitimitet, er det da bare et litt pussig sammentreff at det er de samme høringsinstansene som går igjen?

4.9 HVA MED FISKEREN DA – HADDE PETTER HOLM RETT?

Petter Holm har tidligere hevdet at fiskerens ekspertise har blitt marginalisert som følge av andre ekspertisers inntog i fiskeriene. Har denne oppgaven bekreftet eller avkreftet Holms teori? Ingen av delene er nok det riktige svaret her. Antakelsen om at fiskerne som eksperter har mistet anerkjennelse ser ut til å bygge på en annen antakelse – nemlig at fiskerne er en homogen gruppe. Dette viser seg å være langt fra sannheten, og dette illustreres spesielt gjennom konflikten mellom Kystfiskarlaget og Fiskarlaget – der Fiskarlaget ser ut til å ha funnet veien inn i varmen, og yrkesgruppen fiskere til tider behandles tilnærmet synonymt med Fiskarlaget, mens Kystfiskarlagets uttalelser ikke tillegges nevneverdig vekt. Dette til

tross for at Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) faktisk omhandler driftsvilkårene for kystflåten, og at Kystfiskarlaget representerer en stor del av denne gruppen.

Fiskerens rolle som ekspert er ikke et tema i den aktuelle stortingsmeldingen, og i den grad fiskerens rolle diskuteres er det heller som berørt part, men aller mest som kvoteholder. Rasjonell kvoteholder, som sådan. Som flere av høringsinstansene kritiserte høringsnotatet for, har Fiskeridepartementet ikke tatt hensyn til de av fiskerne som ikke er kvoteholdere – kun hyret mannskap – når de sier at ordningene skal være frivillige, og at ingen skal tvinges ut av yrket sitt.

I høringen er fiskerens interesser representerte hovedsakelig gjennom næringsorganisasjonene, kommunene og fylkeskommunene – spesielt med tanke på nærhet til problemstillingen. I tillegg taler også miljøorganisasjonene til en viss grad fiskernes sak. Den manglende omtalen av fiskerens ekspertise i meldingen kan støtte opp om Holms påstand om at fiskernes ekspertise har måttet vike plass for andre ekspertisetyper. På den andre siden er det ikke slik at det er noen andre typer ekspertise som får spesifikk oppmerksomhet i meldingen heller.

5. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

I denne oppgaven har jeg redegjort for hvordan det hadde seg at omsettelige kvoter ble introdusert i den norske kystflåten, hvilke konsekvenser denne ordningen har, og hvordan prosessen frem dit har vært – med spesielt fokus på Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003), og de to høringene i forkant av denne. Målet med dette har vært å finne ut hvilke prioriteringer og hensyn som lå til grunn ved innføringen av strukturkvoter, for på denne måten å kunne si noe om hvem som regnes som ekspertise i fiskeripolitiske avgjørelser, og også hvilken rolle fiskernes egen ekspertise spiller.

5.1 STØRRELSE ELLER EKSPERTISE – MARGINALISERTE HØRINGSINSTANSER

Spørsmålet om hvem som ble hørt ved innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten er et sammensatt spørsmål. Jeg har i denne oppgaven argumentert for at selv om Fiskeridepartementet selv er noe uklare på hvor de stiller seg når det kommer til hvilken ekspertise de benytter – faktisk kan en gå så langt som til å argumentere for at ekspertise er en ikke-sak i den omtalte stortingsmeldingen – er det ressursøkonomiens argumenter som ligger bak den korte forklaringen Fiskeridepartementet kommer med i høringen. De forsøker å fremstille allmenningens tragedie og rettighetsbasert fiske som to ytterpunkter, på samme tid som det kommer frem at det Fiskeridepartementet *egentlig* mener her, er at dersom vi ikke har en eller annen grad av rettighetsbasert fiske, vil vi få nettopp allmenningens tragedie. Den tvetydige måten Fiskeridepartementet uttrykker seg på i den forbindelsen, tyder på at dette slettes ikke er et bevisst valg – men heller et resultat av sedvane. Dette kommer også til uttrykk i at Fiskeridepartementet i meldingen fremstiller sin posisjon som selvfølgelig – det *er* overkapasitet og dårlig lønnsomhet i flåten, disse *har* en sammenheng med hverandre, og for å bøte på problemet er den beste – og eneste reelle – løsningen å innføre strukturkvoter og strukturfond som foreslått i høringsnotatene, og senere også i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003).

Denne sedvanen kan være et utslag av at fiskerimyndighetene har adoptert et spesifikt verdisyn – ressursøkonomenes ressurssyn – og at dette ligger som en forutsetning for de

foreslåtte tiltakene. Denne teorien understøttes av at ingen av de fire høringsinstansene som sorterer under kategorien miljøorganisasjoner havner blant de instansene hvis argumenter enten fører frem, eller samsvarer med, Fiskeridepartementets argumenter i stortingsmeldingen. Fiskeridepartementet marginaliserer deretter disse høringsinstansene i Stortingsmeldingen – for eksempel ved å plassere disse uttalelser i kategorien ”generelle uttalelser”, fremfor under de punktene som omhandler den faktiske saken. På denne måten gjør Fiskeridepartementet i stortingsmeldingen høringsinstansene hvis argumenter ikke samsvarer med ressursøkonomenes, til noe på siden av de andre høringsinstansene – de uttaler seg ikke om *saken*, de uttaler seg generelt. Dermed fremhever Fiskeridepartementet denne alternative ressursforståelsen som ikke-relevant, samtidig som de underforstått argumenterer for et ressursøkonomisk ressurssyn.

Stortingsmeldingen har dermed kastet litt lys på hvilken ekspertise som ble brukt i utformingen av denne delen av strukturpolitikken – men sier analysen også noe om hvem som ble hørt? Disse to faktorene henger på en måte tett sammen, samtidig som de også kan bety forskjellige ting. Hvilken ekspertise som ble brukt sier oss noe om hvorfor miljøorganisasjonene og mange av kommunene som uttalte seg ble marginalisert vekk av Fiskeridepartementet i den ferdige stortingsmeldingen. På den andre siden sier ikke ressurssynet noe om hvorfor noen av instansenes synspunkter ble foretrukket fremfor andre, etter at de med et alternativt ressurssyn ble sortert vekk. Her har jeg argumentert for at det er størrelsen som teller. Som jeg viste i forrige kapittel er det slik at av de fire høringsinstansene som går igjen blant de som ble hørt i meldingen – altså de av instansene hvis uttalelser og anbefalinger sammenfaller med de anbefalingene Fiskeridepartementet gjør i stortingsmeldingen – finner vi fire av de største instansene: to fylkeskommuner, Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag.

På samme tid er nesten samtlige av de minste høringsinstansene ikke å finne blant de som ble hørt – alle utenom en kommune, Kystfiskarlaget og miljøorganisasjonene. Kystfiskarlaget minimale rolle er her et paradoks, ettersom de representerer mange av kystfiskerne, som jo er de som blir berørte av forslagene i stortingsmeldingen i størst grad. Det samme kan sies om at kommunene ikke får større innflytelse, ettersom kommunene gjennom nærhet til problemstillingen også er berørte av konsekvensene av meldingen. Når det gjelder vedtak som kan ha innvirkning på bo- og sysselsetting langs kysten er dermed de aktuelle kommunene potensielle berørte, og skal dermed gjennom høringen ha mulighet til å uttale seg.

I innledningen stiller jeg spørsmål ved hvilken rolle politikk spiller i beslutningsprosessen. Det viser seg at politiske prioriteringer henger sammen med de faktorene jeg har argumentert for over. Høringen som institusjon er en viktig del av demokratiet, som skal gi berørte parter muligheten til å uttale seg og bli hørt, i saker som angår de. Måten Fiskeridepartementet velger å forholde seg til høringsinstansenes uttalelser i stortingsmeldingen, der de besvarer noe av kritikken mot forslagene – som hvordan overkapasitet måles, mens de lar andre spørsmål passeres nærmest i stillhet – som påstanden fra flere av instansene om at strukturkvoter vil føre til en privatisering av allmenne ressurser, gjør at de mer kritiske høringsinstansenes synspunkter ikke blir drøftet like grundig som meningene til de av instansene som argumenterer mer i tråd med hva Fiskeridepartementet selv mener. I lys av dette kan det argumenteres for at Fiskeridepartementet bruker høringsinstitusjonen som en måte å legitimere den politikken de ønsker å føre. Ved å sende forslagene på høring, og deretter drøfte uttalelsene som fulgte på en måte som favoriserer de av høringsinstansene hvis meninger sammenfaller mest med Fiskeridepartementets eget syn, kan Fiskeridepartementet skape en illusjon av at politikken de ønsker å føre har bred støtte blant de berørte.

På bakgrunn av det som kom frem i den øvrige analysen – betydningen av ressursøkonomien og det at de største høringsinstitusjonene ser ut til å telle mest – tror jeg likevel ikke at det er slik at Fiskeridepartementet benytter seg av høringen som institusjon til å legitimere forslagene sine før de fremmes for Stortinget. Det er nok heller slik at ettersom ressursøkonomisk tankegang preger det grunnleggende i forslagene – og dette ser ikke ut til å være bevisst eller uttalt – vil de av høringsinstansene hvis argumenter preges av det samme ressurssynet som preger høringsnotatene automatisk favoriseres i Fiskeridepartementets drøftning. Videre vil dette fenomenet mest sannsynlig forsterkes av at de to av fire instansenes hvis Høringsuttalelser ser ut til å bli tatt i betraktning, også har vært med på å utforme den omtalte politikken. Både Fiskeridirektoratet og Norges Fiskarlag har bidratt til å forme politikken som fremmes i høringsnotatene og stortingsmeldingen, og det bør dermed ikke komme som en overraskelse at nettopp disse instansene også blir hørt i den påfølgende prosessen. Ettersom Fiskarlaget representerer en stor gruppe fiskere – berørte – bidrar deres deltakelse til at det er enklere for Fiskeridepartementet å marginalisere andre høringsinstanser av mindre størrelse og med andre synspunkter.

5.2 OMSETTELIGE KVOTER – ET FISKERIPOLITISK VIRKEMIDDEL

Om ikke høringen som institusjon med overlegg benyttes av Fiskeridepartementet som et verktøy for å fremme ønsket politikk, kan det samme ikke sies om strukturkvotene. Jeg har i denne oppgaven argumentert for at strukturkvoter er en form for omsettelige kvoter, og at disse har stor praktisk og prinsipiell betydning. Når det gjelder sistnevnte er det relativt tydelig av Fiskeridepartementet ikke anser strukturkvoter som omsettelige kvoter i noen særlig grad, men de tar ikke opp denne problemstillingen aktivt i sin diskusjon av forslagene i lys av det som kom frem under høringsrunden. I den grad Fiskeridepartementet nevner omsettelige kvoter er dette hovedsakelig i forbindelse med drøftningen av driftsordninger, noe som gjør at begrepet omsettelige kvoter fjernes fra debatten om strukturkvoter. Fiskeridepartementet fremstiller dermed omsettelige kvoter, sanksjonert av myndighetene, som noe helt ordinært uten videre betydning eller konsekvenser utover at disse er et middel for å oppnå andre fiskeripolitiske mål. Omsettelige kvoter fratas dermed sin prinsipielle betydning – privatisering av allmenne ressurser – og klassifiseres som et fiskeripolitisk verktøy.

5.3 FISKEREN SOM RASJONELL KVOTEHOLDER

Ett av temaene for denne oppgaven var fiskerens rolle, og hvorvidt denne rollen har endret seg fra fiskeriekspert til lekmann. Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003) drøfter ikke ekspertisetyper eksplisitt, heller ikke fiskerens. I forrige kapittel argumenterte jeg for at fiskerens rolle defineres av Fiskeridepartementet som berørt part og kvoteholder, og aller mest det siste. Norges Fiskarlag har vært med å utforme politikken som fremmes i stortingsmeldingen, mens Norges Kystfiskarlag ikke har det. Begge lagene består hovedsakelig av fiskere, men de tillegges altså forskjellige roller som eksperter av Fiskeridepartementet. Kanskje er løsningen på gåten om fiskerens tilsynelatende forsvunne ekspertstatus at denne slettes ikke er borte, men at mens noen fiskere har gått over til å bli kvoteholdere og berørt part, har andre tilegnet seg en annen type ressursforståelse og gått inn i en annen ekspertrolle – den ressursøkonomiske.

5.4 KONKLUSJON

Analysen i denne oppgaven forteller at det var ressursøkonomiske hensyn som lå bak innføringen av strukturkvoter i den norske kystflåten, selv om dette ikke uttrykkes eksplisitt av Fiskeridepartementet. Analysen av Stortingsmelding nr 20 (20002-2003) viser også at selv om mange av høringsinstansene mente at den foreslåtte politikken betød store endringer i hvordan fiskeriressursene forvaltes – fra statlig kontroll til privat eie – formet Fiskeridepartementet saken på en slik måte at forslagene i høringsnotatet og stortingsmeldingen forble ufarlige, politiske verktøy. I stedet for å handle om hvorvidt allmenne ressurser skal kunne omsettes – om ikke fritt, så i alle fall åpent – handlet saken om å skaffe bedre driftsgrunnlag for de gjenværende fiskerne. På samme tid ble også fiskerens rolle definert som rasjonell økonomisk aktør – en kvoteholder som selv vet best om han kan drive lønnsomt eller om det heller lønner seg å selge seg ut av yrket.

5.5 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Selv om denne oppgaven besvarer noen av spørsmålene rundt bruken av ekspertise i denne konkrete saken, gjenstår fortsatt mange åpne spørsmål rundt temaet ekspertise, og ekspertise i forbindelse med fiskeriforvaltning. Videre forskning rundt fiskeren som ekspert vil for eksempel kunne kaste mer lys over forholdet mellom fiskerens rolle som berørt part, og hans antatte rolle som rasjonell økonomisk aktør. Et annet tema for videre forskning er Stortingsmelding nr. 21 (2006-2007) *Strukturpolitikk for fiskeflåten*, som tok opp igjen de samme problemstillingene vi så i Stortingsmelding nr. 20 (2002-2003).

6. KILDER

Administrasjonsdepartementet, 1993: ”Kapittel 2 Direktoratet” i *Direktoratsboka*. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/1993/direktoratsboka/2.html?id=464832.

Asdal, Kristin, 2008: ”Kap. 4: Saken”, i *Tekst og Historie. Å lese tekster historisk*. Ss. 109-134. Universitetsforlaget, Oslo.

Asdal, Kristin, 2008b: ”On Politics and the Little Tools of Democracy: A Down-to-Earth Approach”, i *Distinktion*, nr. 16, 2008: ss. 11-26.

Attac, 2003: ”Høringsuttalelse angående spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning”. URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174694-attac.pdf>.

Attac, udatert: ”Dette er Attac”. URL: <http://www.attac.no/omattac/1155541465>.

Attac, udatert2: ”Plattform. Politisk plattform for Attac Norge”. URL: <http://www.attac.no/omattac/plattform>.

Baelde, Pascale, 2007: ”Using fishers’ knowledge goes beyond filling gaps in scientific knowledge: analyses og Australian experiences” i Nigel Haggan, Barbara Neis og Ian G. Baird (red): *Fishers’ Knowledge in Fisheries’ Science and Management*. UNESCO Publishing, Paris.

Balsfjord kommune, 2002: ”Det er grunn til å rope et varsko: ikke ta ressursene fra befolkningen i distriktene”. URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174649-balsfjord_kommune.pdf.

Barentshavskontoret, Norges Naturvernforbund, 2003: ”Forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning”. URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174711-norges_naturvernforbunds_barentshavkontor.pdf.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness, 2005: *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.

Collins, Harry og Robert Evans, 2007: *Rethinking Expertise*. The University of Chicago Press, Ltd., London.

Finnmark fylkeskommune, 2002: "Oversendelse av vedtak I Høringssak – spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 m som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174650-finnmark_fylkeskommune.pdf.

Fischer, Frank, 2009: *Democracy & Expertise. Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press, Oxford.

Fiskeridepartementet, 2002a: "Høringsnotat om spesielle kvoteordninger for kystflåten".

Fiskeridepartementet, 2002b: "Høringsnotat om opprettelse av et Strukturfond".

Fiskeridirektoratet, 2002: "Høringsnotat om forskrifter for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten". URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174644-fiskeridirektoratet.pdf>

Fiskeri- og Havbruksnæringens landsforening (FHL), 2002: "Ang. Høringsnotatene ' forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy u/28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning' og 'forslag til forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten'". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174688-fiskeri-og_havbruksnaeringens_landsforening.pdf.

Havforskningsinstituttet, 2005: "Økosystembasert forvaltningsrådgivning". URL: http://www.imr.no/radgivning/okosystembasert_forvaltning/raadgivning/nb-no.

Havforskningsinstituttet, udatert: "Om Havforskningsinstituttet". URL: http://www.imr.no/om_havforskningsinstituttet/nb-no.

- Helgeland Regionråd, 2002: ”Kvoteordninger”. URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174651-helgeland_regionrad.pdf.
- Hersoug, Bjørn, Petter Holm og Stein Arne Rånes, 2000: “The missing T. Path dependency within individual vessel quota system – the case of Norwegian cod fisheries” i *Marine Policy* 24 (2000) ss. 319-330.
- Holm, Petter 2001: *The Invisible revolution*. Doktorgradsavhandling, Norges Fiskerihøyskole, Tromsø.
- Holm, Petter og Kåre Nøttestad, 2007: Framing Fish, Making Markets: the Construction of Individual Transferable Quotas (ITQs), i Michael Callon, Yuval Millo og Fabian Muniesa (red.) *Market Devices*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Høringsuttalelser – høring drifts- og strukturordninger, 2002-2003. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2003/horingsuttaleser---horing-drifts--og-str.html?id=95894>.
- Innovasjon Norge, udatert: ”Om oss”. URL: <http://www.innovasjon norge.no/Om-oss/>.
- Innst. O. Nr. 34, 2002-2003: ”Innstilling til Odelstinget fra næringskomiteen. Ot.prp. nr. 76 (2001-2002)”. URL: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Odelstinget/2002-2003/inno-200203-034.pdf>.
- Innst. S. nr. 271, 2002-2003: ”Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen. St.meld. nr. 20 (2002-2003)” Url: <http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-271.pdf>.
- Johnsen, Jahn Petter, 2005: ”The evolution of the harvest machinery: why capture capacity has continued to expand in Norwegian fisheries” i *Marine Policy* 29 (2005) ss. 481-493.
- Konkurransetilsynet, 2002: ”Høring – forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 m som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensninger” URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174645-konkurransetilsynet.pdf>.

- Konkurransetilsynet, 2008: "Om konkurransetilsynet". URL:
<http://www.konkurransetilsynet.no/no/om/>
- Kyst- og fiskeridepartementet, udatert: "Ressursforvaltning". URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/tema/ressursforvaltning.html?id=1278>.
- Kåfjord kommune, 2002: "Uttalelse om strukturavgift/kondemneringstilskudd". URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174652-kafjord_kommune.pdf.
- Lofotrådet, 2002: "Vurdering av Fiskeridepartementets høringsnotat om forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensninger". URL:
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174653-lofotradet.pdf>.
- Moskenes kommune, 2002: "Vedr. regjeringens forslag til nye kvoteordninger". URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174654-moskenes_kommune.pdf.
- Møre og Romsdal fylkeskommune, 2002: "Høyring om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskott frå strukturfondet for fiskeflåten". URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174655-more_og_romsdal_fylkeskommune.pdf.
- Natur og Ungdom, 2002: "Høringssvar fra Natur og Ungdom om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturordningen for fiskeflåten. URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174695-natur_og_ungdom.pdf.
- Nelkin, Dorothy, 1975: "The Political Impact of Technical Expertise" i *Social Studies of Science* 1975; 5, ss. 35-54.
- Nordland fylkeskommune, 2002: "Spesielle kvoteordninger og strukturfond i kystflåten – vedtak i fylkestinget i Nordland". URL:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174656-nordland_fylkeskommune.pdf.

- Nord-Trøndelag fylkeskommune, 2002: "Oversendelsesbrev i saken strukturering av kystflåten". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174657-nord-trondelag_fylkeskommune.pdf.
- Norges Fiskarlag, 2002: "Spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning og forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten – høring". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174689-norges_fiskarlag.pdf.
- Norges Kystfiskarlag, 2003: "Forslag til kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning – høringsuttalelse". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174690-norges_kystfiskarlag.pdf.
- Norges Kystfiskarlag, 2007: "Reidar Nilsen farer med løgn". URL: <http://www.norgeskystfiskarlag.no/03-07.htm>.
- Norges Naturvernforbund, 2002: "Nei til ødeleggende fiskerireform". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174696-norges_naturvernforbund.pdf.
- Norges Naturvernforbund, 2009: "Klare retningslinjer for næringslivsstøtte". URL: <http://naturvernforbundet.no/nyheter/klare-retningslinjer-for-naeringslivsstoette-article9725-166.html>.
- Norges Naturvernforbund, udatert: "Dette mener vi". URL: <http://naturvernforbundet.no/naturvern/>.
- Norges Råfisklag, 2002: "Vedrørende høringsuttalelser strukturavgift". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174691-norges_rafisklag.pdf.
- Norges Sildesalgslag, 2002: "Høring om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for flåten". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174692-norges_sildesalgslag.pdf.

- Norsk Sjømannsforbund, 2002: "Høringsnotat om forskrift for strukturavgift og tildeling av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174693-norsk_sjomannsforbund.pdf.
- Ot.prp. nr. 76, 2001.2002: "Om log om endring i lov 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. (strukturfond for kapasitetstilpasning av fiskeflåten)". URL: [http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20012002/076/PDFA/OTP200120020076000D DDPDFA.pdf](http://www.regjeringen.no/Rpub/OTP/20012002/076/PDFA/OTP200120020076000DDDPDFA.pdf).
- Perman, Roger, Yue Ma, James McGilvray og Michael Common: *Natural Resource and Environmental Economics*. Pearson Educated Limited, Essex.
- Salten Regionråd, 2002: "Vedr. Forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning – høringsuttalelse". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174658-salten_regionrad.pdf.
- Sametinget, 2002: "Sametingets uttalelse om spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning og forskrifter for strukturavgift og tildelin av kondemneringstilskudd fra strukturfondet for fiskeflåten" URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174682-sametinget.pdf>.
- Sismondo, Sergio, 2007: *An Introduction to Science and Technology Studies*. Blackwell Publishing, Victoria, Australia.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune, 2003: "Høyringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174683-sogn_og_fjordane_fylkeskommune.pdf.
- Stanley, Richard D. og Jake Rice, 2007: "Fishers' knowledge? Why not add their scientific skills while you're at it?" i Nigel Haggan, Barbara Neis og Ian G. Baird (red): *Fishers' Knowledge in Fisheries Science and Management*. UNESCO Publishing, Paris.

Statens Nærings- og Distriktsutviklingsfond (SND), 2002: "Høringsnotat med forslag til drifts- og strukturordninger for fartøy under 28 meter". URL: <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174646-snd.pdf>.

Steigen kommune, 2002: "Høringsuttalelse". URL: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174684-steigen_kommune.pdf.

Store Norske Leksikon: "Lekmann". URL: <http://snl.no/lekmann>.

Store Norske Leksikon 2: "Ekspert". URL: <http://snl.no/ekspert>.

Store Norske Leksikon 3: "Bedriftsøkonomi". URL: <http://www.snl.no/bedriftsøkonomi>.

Stortinget, 2003: "Sak 1. Innstilling fra Næringskomiteen om strukturtiltak i kystfiskeflåten". URL: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030616/1/>.

Stortingsmelding nr. 20 (2002 – 2003): *Strukturtiltak i kystfiskeflåten*. Det kongelige fiskeridepartementet. URL: <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20022003/020/PDFS/STM200220030020000D-DDPDFS.pdf>

Stortingsmelding nr. 21 (2006 – 2007): *Strukturpolitikk for fiskeflåten*. Det kongelige fiskeri- og kystdepartement. URL: <http://www.regjeringen.no/pages/1956202/PDFS/STM200620070021000DDDPDFS.pdf>.

Studier i samfunnsøkonomi, 2008: "Hva er samfunnsøkonomi?". URL: <http://www.samfok.info/>

Teknologirådet, 2005: "Lekfolkskonferanse", URL: <http://www.teknologiradet.no/FullStory.aspx?m=196&amid=1769>.

Troms fylkeskommune, 2002: "Høringsnotat med forslag til spesielle kvoteordninger for fartøy under 28 meter som deltar i fiskerier som er underlagt adgangsbegrensning". URL : http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174685-troms_fylkeskommune.pdf.

Trondsen, Torbjørn og Terje Jørgensen, 2009: "Virkninger av struktureringspolitikken i kystfisket. En studie i konsentrasjonen av adgangsrettigheter i torskefisket 2004-2009". URL:

http://draugen.nfh.uit.no/~torbjorn/Forskning/Kvoteforvatning/Kvotefaktorer%20torsk%202004_2009_%20fartoy%20under%2028%20m%20_end.pdf.

Værøy kommune, 2002: "Fiskeridepartementets høringsnotat – kvoteordninger. Uttalelse fra Lofotrådet". URL:

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174686-vaeroy_kommune.pdf.

Wynne, Brian 1992: "Misunderstood Misunderstanding: Social Identities and Public Uptake of Science, i *Public Understanding of science. An International Journal of Research in the Public Dimensions of Science and Technology* (1) ss. 281-304

Yin, Robert K., 2009: *Case Study Research. Design and method*. Sage, London

Øksnes Kommune, 2002: "Særutskrift: Høringsnotat: Drifts- og strukturendringer for fartøy under 28 meter". URL:

http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fid/hdk/2003/0017/ddd/pdfv/174687-oksnes_kommune.pdf.

Alle URL-lenkene fungerte per 31.05.10